

如何評估道德政策執行績效？ 以我國地方政府動物保護績效指標之 建構為例*

吳宗憲**

《摘要》

政府雖然具有「社會價值的權威分配」的功能，但是，每當政府試圖透過行政系統，給予某一特定道德價值正當性時，卻飽受來自各方的指責與反彈，要如何能夠評估道德性質的政策之執行績效，更是難上加難。

本文透過德菲法及 AHP 方法蒐集資料後發現，過往的動物保護行政業務評估時，有過於重視「輸入導向」指標的傾向，雖已往「績效導向」、「結果導向」與「公民驅動導向」指標演進，但「脈絡構面」指標仍未受到重視。因此，在臺灣未來將面臨越發頻繁的道德爭議政策之時，學界有必要對此類指標投注更多心血，才能妥善解決當下面臨的各種道德政策（包括動物保護政策）之困境。

[關鍵詞]：道德、道德政策、績效指標、動物保護

投稿日期：107 年 3 月 14 日。

* 作者首先要感謝科技部在本研究案經費上的補助（編號：102-2410-H-024-002），此外，本論文曾在 2013 年 11 月政治大學主辦之「第 5 屆發展研究年會—發展：危機與安全」學術研討會中發表，作者感謝當時的評論人國立臺灣師範大學科學教育研究所劉湘瑤教授所提供的建設性意見與指正。最後，作者亦非常感謝兩位匿名審查人所提供的寶貴修正意見，惟文責仍由作者自負。

** 國立臺南大學行政管理學系副教授，e-mail: wuchuanghsien@gmail.com。

壹、研究動機與目的

跟著西方民主國家的政治發展腳步，臺灣也逐漸從關心物質利益分配的「現代政治」環境，逐漸轉向關注倫理價值的「後現代政治」環境，這些倫理價值的議題，有時甚至還較利益分配的議題，引起社會更大的衝突。研究者試舉幾例：其一，犯下臺南市割喉殺童案的主嫌曾文欽說「在臺灣殺一、兩個人不會判死刑」，因而引起社會大眾對於廢死聯盟的義憤；¹ 其二，同志伴侶陳敬學和高治瑋因前往戶政事務所登記時卻遭戶政事務所拒絕，臺北高等行政法院嗣後請兩名法律學者以鑑定人身分出庭，兩位學者認為，行政機關不讓同志結婚，有違《憲法》基本人權（劉昌松，2012）；其三，臺中天馬牧場遭爆料，指稱占用國土，無照營業 5 年，民眾屢屢投訴，業者私下買賣草泥馬，園內草泥馬出現皮膚潰爛情形，還讓遊客騎象龜，虐待動物，質疑政府裝瞎，市府擺爛放縱業者（寇世菁，2012），上述這些議題，從領域來說，看似毫無相關，但卻都共同指向同一個問題核心——亦即「道德爭議」。

而執行這類道德議題的行政業務，已經成為官僚體系最棘手的難題之一。公務員可能會完全迷失在下面這些問題當中：提升死刑執行數，究竟是平復犧牲者傷痛的「道德」行為，還是透過公器殺戮的「不道德」行為？提升同性戀婚姻登記數，是落實反性別歧視的「道德」行為，抑或是違反上帝旨意的「不道德」行為？寬鬆的牧場管理標準，是造福業者的「道德」行為，或是物種歧視的「不道德」行為？公務員在面臨道德政策時，常會遭遇「做了你要下地獄、不做你也要下地獄」（Cooper, 2006: 106）的困境。因而，渠等面對迥然歧異的道德標準，其業務績效應在甚麼衡量指標下進行評估，無疑成為最難克服的議題。

在執行上述行政業務的公務員眼中，以往公共行政理論似乎缺乏指引的作用，傳統的決策樹分析、成本效益分析、線性規劃分析、賽局理論等可有效分析利益分配議題的政策工具，在這類議題的分析上都無法發揮效果。而用來評估以往行政績效的幾種指標概念，例如：投入資源多寡、完成政策的效率、顧客滿意程度，甚至

¹ 參閱林思慧（2012年12月4日）。同志登記婚姻遭拒 學者批暴政，取自：<http://goo.gl/jnqEYi>（檢閱日期：2012年12月4日）。

公民參與的程度，這幾個面向的概念，即便投入在道德政策的行政績效評估上，也似乎都無法使這類政策爭議能夠有效解決。因為，死後世界、先天性向、動物意識、言論自由，均尚未能以科學理性進行分析，因而無法計算出政策效益的孰優孰劣，也就無法使用傳統柏瑞圖分析（包括對犧牲者的利益補償）解決問題。而績效指標當中針對投入、效率、滿意度及參與度所設計的面向，因為參與民眾的正反對立性，有時候反而使得政策產生「治絲益棼」的困境。

這些政策個案，政治學界在政策類型學中將之稱為「道德政策」，屬冷僻領域，而在公共行政學界，此一領域更是受到忽略。然而，政府實際執行此類道德議題之官僚機構卻不在少數，法務部獄政機構（死刑）、內政部戶政機構（同性戀）、農委會動物保護機構（動物保護）、以及教育部訓育機構（道德教育）等，均包括在內，而因行政理論的缺乏，此類政策無法透過政策評估瞭解行政績效，公務員們多半只能原地打轉，徒呼負負，徒然斲傷士氣，而作為公共行政學術研究者，自不應置外此政策領域，對公務員們所處困境視若無睹。

本文希望能由「績效衡量」開始，了解與解決此類道德政策的困境，其行政「績效指標」應該如何建構，而為了從理論面聚焦實務，避免泛泛而論，本研究將研究我國動物保護行政績效指標的建構。

本研究第一部分，將探索傳統行政績效指標研究的演進、道德政策為傳統研究帶來的挑戰及可能的新指標面向；第二部分，則是介紹德菲法及層級分析法（analytic hierarchy process, AHP）在本研究當中的應用；第三部分，將以實證結果分析本研究所建構的指標面向的合宜性；最後第四部分，則根據研究結果產生政策建議。

本研究貢獻有兩方面：在實務上，本研究從實務上重新建構屬於我國動物保護行政績效的評估指標，或可改善指標現況下，常遭遇民眾強烈批判績效不彰的問題。在理論上，經由本研究建構的道德政策績效指標，可供未來其他道德政策運作時的有效參考，這其中包括了道德政策應該包含哪些指標構面，以及這些指標構面應該給予多少的重要性（權重），希望未來能透過這一新的績效指標架構，使上述道德政策的困境逐漸消融。

貳、文獻探討暨評估指標構面的建立

一、行政績效管理的演進

究竟政府在進行業務評估時，應該將哪些重心作為績效評估的指標，向來是困難回答的問題。Carter、Klein 與 Day (1992) 引用系統論的觀點，主張建構績效指標可從投入、過程、產出、結果等 4 個層面加以考量；Burningham (1992) 則認為績效評估指標應體現職責 (accountability)、控制 (control) 和發展 (development) 等 3 方面，Burningham 的觀點與 Peter Smith, Neil Carter 等學者的觀點相似，皆主張績效指標擁有兩種意涵：「組織內部意涵」與「組織外部意涵」(Carter, 1989)；MacRae (1985) 的「政策指標」(policy indicators) 概念，則主張政策指標建構，應涵蓋下列意涵：第一、政策指標包含「純經濟效益」(net economic benefit)、主觀性福祉 (subjective well-being) 及公平性 (equity) 等 3 種類型目的價值 (end values)；第二、政策指標不僅是政策目標導向，亦是問題解決 (problem-solving) 導向，並納入倫理性與規範性的價值；第三、政策指標著眼於政策利害關係人 (stakeholders) 的需求，藉由衡量某一政策的合理性和可行性，來反映相關民眾的價值或偏好；第四、政策指標的變項主要來自「專家社群」(expert community) 和「政治社群」(political community) 的價值，為了處理這兩個社群對於政策的認知差距與價值衝突，採用「民眾參與」(citizens participation)、「社群對話」及「民主決策程序」(例如立法程序) 等措施，將有助於建立政策指標的機制。

上述學者所提及的觀點，原則上可以歸納為 4 種取向，首先、政府的績效評估必須重視是否對關心的施政方向投入足夠的資源，此為「輸入導向」(input-oriented) 的控制，關切的是政策運作過程中的預算與成本。

接下來的第二階段，便是在投入資源之後，是否能夠有效地檢驗該項投入資源的產出及效率，其管理重心在於「績效」(performance)，強調「輸入與產出的關係」(input-output relations)，透過績效評估所提供的相關資訊，做為行政管理、決策制定、資源分配、契約履行評量的基準，績效導向的管理自然比輸入導向的控管制度進步，並且具有效能 (Ammons, 1996)。

然而，政府的評估，還必須考慮到質的民眾滿意度，這是第三階段的重心，強調「品質」與「結果導向」。盛行於 1980 年代的全面品質管理（TQM）便是這樣的產物。

最後，第四個階段的重心則是「公民驅動之政府績效管理」（citizen-driven government performance）（胡龍騰，2007），Denhardt 與 Denhardt 夫婦（2000）便提出「新公共服務」（new public service）觀，直指政府的角色並不在於社會領航（steering），而在於協助公民聯結並實現公民的共同利益。因此，前述民眾僅能由滿意度調查等消極途徑評量政府施政之情況，必須有所改變，其重心側重在決策權向外分享的過程，能將地方事務利害關係人共同納入，並參與地方治理及績效評估的工作（朱景鵬、朱鎮明，2004：50-51）。

二、適用道德政策行政績效的評估指標

（一）道德政策的內涵與種類

道德政策（morality policy）指的是「至少有一個政策倡議聯盟，將某一該議題視為道德或罪惡，並且以道德訴求來倡議該政策」（Haider-Markel & Meier, 1996: 333; Meier, 1994: 4; Mooney & Lee, 1995）。Studlar（2001: 46）全面性地透過道德政策文獻檢閱，將各國所認知的道德性政策議題進行全面性的彙整，發現民主國家中的道德政策包括了：墮胎合法化、賭博合法化，濫用毒品與藥物的去道德化、學校禱告、動物權及保護、同性戀婚姻合法化、廢除死刑、性產業管制、婚姻制度鬆綁、安樂死、女權、少數族裔人權、槍械管制等。這些道德政策中，又有學者根據其運作的特性，區分為共識型（consensus）的道德政策及爭議型（contentious）的道德政策（Mooney & Lee, 2000）。

在共識型的道德政策方面，Meier 以毒品、性交易的需求為例，說明由於道德政策的某一方具高度正當性，因此公民面對這類「罪惡」行為，其意見會形成圖 1 的人口分布（Meier, 1999: 683），但是，Smith（1999: 731）則從人性的實際需求來看，人們對這種「罪惡」行為的厭惡，其實不如圖 1 的極端（而如圖 2 的型態）。

這就是道德理想與現實結果之間的落差，公民雖然基於道德理想，口頭上提倡或遵守某些規範，但實際上卻未必如此行事，形成「雙面人的潛規則」（two-faced

de facto policy) (Studlar, 2001: 38) , 「心口不一」, 「說一套做一套」 (Mylchreest, 2001: 227; Szymanski, 1997) 的狀況。

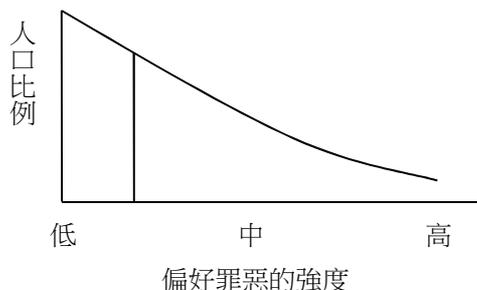


圖 1 公民宣稱對罪惡的需求
(pronounced demand for sin)

資料來源：Meier (1999: 683)。

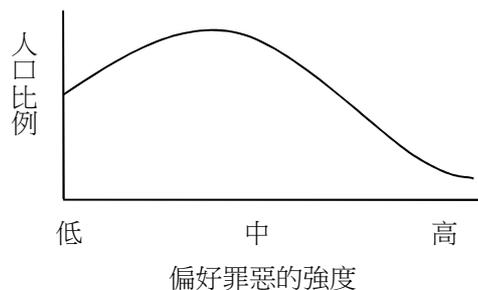


圖 2 公民實際對罪惡的需求
(the truth demand for sin)

資料來源：Meier (1999: 682)。

而這種「雙面人的潛規則」也展現在集體行為層面，一方面，民意同意政府應禁止某些「罪惡政治」，然而，俟政府實際執行道德政策須支出龐大的資源（例如財力、人力、權威等）時，民眾卻又不願意承受這些成本（Meier, 1994: 12），使得政策無法貫徹。因而，道德政策在政策執行過程中，如何能說服大眾，提供支持政策執行的足夠資源，克服道德理想與現實結果之間的落差，乃為重點工作之一。

另外一面，則是所謂的「爭議型道德政策」。即當公眾面對爭議性的道德政策時，占多數的社會輿論，通常是比較傾向保守的立場，且渠等不太會積極行動。相反地，站在反面的改革者，行動往往會較為激進（Tatalovich & Daynes, 1998: 263），以同性戀婚姻政策為例，多數的公眾輿論通常會比較保守，立場偏向反對同性戀婚姻，然而，其反對行動的強度，則不如贊成同性戀婚姻者強烈。正因為衝突雙方的保守者與變革者，有極大的差異，使得公民在討論道德政策議題時，比較容易受到價值，而非物質需求所影響（Lewis, 2006; Patton, 2007），並且因為議題的低技術性，公民表達政策意見的動機強烈，動輒要求透過公民投票解決爭議（Carmines & Stimson, 1980; Gormley, 1986; Haider-Markel, 1999），造成政策的嚴重對立。

（二）道德政策的施行與 CIPP 評估模式的啟發

前文所述，公共行政學界過去所重視的評估指標，雖然已從「輸入導向」的指

標，逐步地往「績效導向」、「結果導向」指標演進，晚期則開始重視「公民驅動導向」的指標，但是，吾人若觀察道德政策的運作，並不難發現，若過於重視績效導向、結果導向、公民驅動導向的指標，在道德政策的落實過程中，可能會產生因道德價值爭議，而使指標難以落實，以及因理想過高，而設計出無法執行指標的困境，因此，績效指標應該如何設計，是為兩難，這也就是本研究將著力的重點。

既然公共行政績效評估的歷史經驗中，不論是最早的「輸入導向」、「績效導向」評估、乃至於「結果導向」評估，甚或是「公民驅動導向」評估，都無法有效地解決道德政策績效評估的困境，本研究乃轉向其他學術領域找尋評估機制，然而絕大多數的組織、企管領域績效管理所論及之評估機制，雖名稱相異，但多亦不脫上述 4 種評估模型。但吾人認為，因道德政策不僅係行政管理議題，亦高度涉入價值倫理、理念的反省轉換，或許 Stufflebeam (2003: 2) 所設計的 CIPP 評估模式可獲得設計指標的啟發，尤其，其中「脈絡評估」(context evaluation) 或可彌補過去無法評估道德政策績效之缺憾。以下謹先介紹 CIPP 評估模式，嗣說明何以其適用於道德政策之政策評估。

在 CIPP 評估模式中，CIPP 為脈絡、輸入 (input evaluation)、過程 (process evaluation) 及結果 (product evaluation) 等 4 種評估，其第一個英文字母的簡寫。依據 Stufflebeam (2003: 2-4) 的看法，「輸入評估」的主要取向，在於為一項變革方案指示行動方針，其方式是尋求各種可能的途徑，並嚴加考察。基本上，輸入評估應該定義並測定相關的途徑，為客戶克服財務限制，尋找潛在的資源，輔助決策者準備所要執行的途徑。「過程評估」則是對一個實施中的計畫，作連續不斷的查核，其目的之一是在對管理人員及執行人員提供回饋，以瞭解方案的進度為何，是否依照原訂計畫實施，順利達成效率以外的多元目標。「結果評估」的目的，是在確定方案符合需求的程度，並廣泛地檢視方案的效果，因此結果評估要蒐集關係人對計畫的判斷，要從母群體、子群體、甚至是個人等數個有利的角度來檢視成果 (王全興，2009：13-18)。最後，「脈絡評估」採用的方法及其範圍，包括蒐集與母群體成員，以及其周遭環境有關的多樣化資訊，並管理多種的分析型態。其中一個常用的起始點是：詢問評估的客戶及其他的關係人，以幫助界定研究的範圍。其次，評估人員可能採用多種的技術，以產生並測試有關所需的服務，以及現有服務的改變等等的假設，同時，如果觀眾需要檢視在目前狀態及背景脈絡上所做的努

力，以便使決策者避免過去的錯誤，則必須包括歷史性分析與文獻回顧。

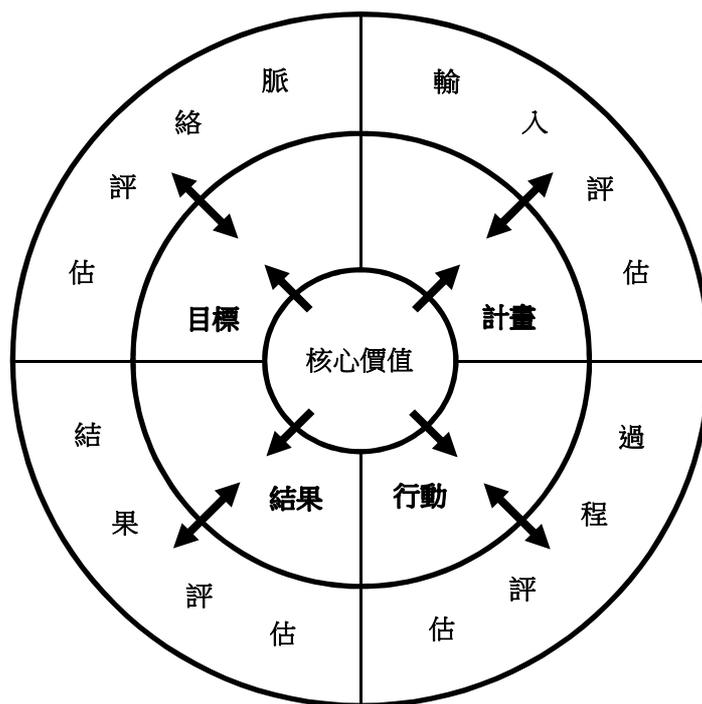


圖 3 CIPP 評估模式的主要因素及其計畫的關係圖

資料來源：Stufflebeam (2003: 7)。

前已提及，道德政策評估指標的設計困境，乃來自於兩類道德政策所造成的問題，一方面爭議型道德政策常使得多方歧異價值無法獲得共識，具一致性的指標便難以設計；另一方面則是共識型道德政策，使得參與公民的高度理想性無法和其行動產生平衡，因而使得設計的指標不切實際。

而這兩個問題，即便採取前節所提到晚近才興起的「公民驅動」類型的指標，都還是無法解決公民參與過度，或者過於理想化參與的困境。惟一解決問題之道，在公民與政府互動的同時，雙方能夠在具有事實背景資料作為資料的狀況下進行參與，才能有助於政府與各方利害相關人各方反省調整，尋求有意義的共識。

而揆諸 CIPP 模型中的脈絡評估 (C) 面向，便符合這樣的需求，其強調蒐集與母群體成員及其周遭環境有關的多樣化資訊，檢視在目前狀態及背景脈絡上所做的努力，甚至幫助重新界定績效評估的範圍與假定，以便使決策者避免過去的錯誤，

更重視在各方參與過程中，對於背景的了解與價值的反思。而因為這一個面向的指標，使得 CIPP 模式的應用，能夠達成促進成長，並協助機構領導者及其部屬有系統地獲取及利用回饋，不僅揭示了每一類評估的階段性任務，前一階段的評估結果，還要能當成是否繼續下一階段評估或方案運作的決策依據（王全興，2009：6-7）；從精神上看來，CIPP 模式的後設假定，著重在改善而非驗證（Stufflebeam, 1969, 2007），特別適用於評估教育或理念型的政策，此點，與本文期望藉由一套完整之評估指標建立方法，提供有效資訊，協助決策者進行審議，以及改善動物保護政策行政品質的想法不謀而合。爰此，本研究將試以 CIPP 模型為基礎，用以整併既有的行政管理指標分類，產生新的類型，並將之用以分析動物保護行政業務，了解該指標系統的適當性。

本研究以 CIPP 評估模型為基礎（如表 1），發現 CIPP 評估模型當中的「輸入評估（I）指標」，重視的是政策方案的資源投注與效率，因而可涵蓋過往行政管理的「輸入導向」與「績效導向」指標；而 CIPP 評估模型當中的「過程評估（P）指標」重視的是公民的參與，因此可對應過往行政管理中的「公民驅動導向指標」；

表 1 設計道德政策評估指標之分析表

	指標面向之設計理念來源	政府業務評估須重視的價值	過去文獻指標名稱	本研究指標名稱
道德政策指標困境之解決之道	CIPP 模型中的脈絡評估（C）	政府與公民須根據個別治理區域的條件，因地制宜地規劃出適合該區域的治理策略及評估指標。	無	脈絡指標
	CIPP 模型中的輸入評估（I）	強調管制機關運作的預算與成本，必須受到代議機構的控制，避免行政機關專斷，並且地方需確定成本與產品間的關連性，透過績效評估所提供的相關資訊，做為行政管理的基準。	「輸入導向」指標 「績效導向」指標	輸入指標
	CIPP 模型中的過程評估（P）	將引領方向的主導權歸還給公民，地方事務利害關係人，必須共同納入並參與地方治理及績效評估的工作。	「公民驅動導向指標」	過程指標
	CIPP 模型中的結果評估（P）	施政者必須關注服務結果（outcome）與品質評量，例如顧客滿意度。專注於品質與效能，而非僅僅思慮經濟導向而已。	「結果導向」指標	成效指標

資料來源：本研究整理。

此外，CIPP 評估模型當中的「結果評估（P）指標」，重視的是服務的實際感受及結果，等同於過往行政管理的「結果導向」指標；但 CIPP 評估模型當中的「脈絡評估（C）指標」，強調公民在參與指標設計過程中，採納循證（evidence-based）的資訊後，透過與各方所欲目標之間的反覆辯證、反省與討論，該指標分類是過往行政管理領域所未見者，本研究根據此面向指標的精神，將之命名為「脈絡指標」。不同指標的名稱及其重視的價值，列表說明如表 1。本研究中，將 CIPP 模型中 4 種不同性質的指標，分別取名為脈絡指標、輸入指標、過程指標、以及成效指標。

參、地方政府動物保護之政策爭議與績效評估概述

前文提及，民主國家中的道德政策包括了：墮胎合法化、賭博合法化，濫用藥物去道德化、學校禱告、動物權及保護、同性戀婚姻合法化、廢除死刑、性產業管制、婚姻制度鬆綁、安樂死、女權、少數族裔人權、槍械管制等。本文之所以特別選擇動物保護議題作為分析的主軸，實因兩方面的理由，首先，從學術面來說，本文認為動物保護議題較具研究的可行性，並能擴展議題的豐富性。另外，從實務面來說，動物保護政策指標的設計困境，屢屢造成各界扞格，成為行政執行的兩難，尋求其解決之道已成當務之急。

從理論上來說，前述道德政策，幾乎都會傾向於共識型或者爭議型兩種特性中的某一類，但相較之下，動物保護政策同時兼具有兩種特質，例如：在對於流浪犬是否能夠給予安樂死的議題上，社會呈現兩極的對立狀況，但是對於違法寵物業者的管制，社會呈現高度的共識（吳宗憲，2012），因此，動物保護政策兼具有兩種特性，作為研究主題更具理論的涵蓋性。

從實務面來說，我地方政府目前動物保護業務績效評估指標不可謂缺乏，目前已使用的兩類指標，其一是「動物保護業務執行績效評估」指標；其二則是針對「辦理動物（犬、貓）收容、捕捉業務評估」所設計之指標，每年中央政府均會根據上述兩類指標，分別對地方政府進行評估，分直轄市與一般縣市兩組評比，選出特優、優等、甲等及待改進名次，並根據結果給予獎懲，此外，因應動物保護法當中針對實驗動物的查核工作，農委會亦設計實驗動物管理的查核指標。

然而，動物保護政策作為道德政策，在執行面上，常常也會遭遇同樣的兩種治理問題：首先便是動物保護團體與一般民眾，對政府應執行何種政策之意見迥異的問題（吳宗憲，2012），舉例而言，動物保護團體認為政府以流浪犬捕犬數量或者安樂死數量作為指標，是傷害動物而非保護動物，但政府卻認為流浪動物在外，易受意外或易攻擊路人，因此將流浪犬捕捉到收容所，是愛護動物的指標（林雨佑，2014）。另一方面，動物保護指標由於其道德性，常會設計出標準過高的執行規範，但是由於民眾的「心口不一」的支持，使得執法人力不足，並且執行管制政策時遭受強大的反彈（吳宗憲，2012），舉例來說，近年來不論是違法寵物業的查核評估（江幸芸，2014）；虐待動物的查緝（吳旻洲，2014），都遭遇徒法不足以自行的困境。

因此，即便是受中央政府評估獲得「績優」單位的地方政府或者獲得「績優公務員」的公務員，仍然受到來自民間動保團體的各種批判撻伐，因而公私部門間的互動狀況衝突不斷，難以有效形成執法標準，也使得國內動物保護行政人員充滿無力感，流動率極高（周永捷，2008），經驗無法累積，業務無從持續，惡性循環之下，使得動物保護行政工作難以推動。

肆、指標彙整及研究操作

本研究將透過整合國內專家學者的多元意見，形成本土的動物保護績效指標，使用的方法包括三回合的德菲法，透過增刪、修正及調整指標的內容，俟指標系統完成後，再進一步透過 AHP 法以決定各指標（以及指標面向）的權重。然而，一般在進行德菲法以及 AHP 方法之前，通常會透過以往文獻的整理，了解國內外相關政策指標的內容，以作為後續進行德菲法及 AHP 方法的基礎。因此，以下將先整理國內外動物保護績效指標開始，之後再進一步透過德菲法及 AHP 方法，形成屬於我國的動物保護行政績效指標。

一、國內外地方政府動物保護行政績效指標之彙整

由於我國動物保護行政法係將野生動物排除在外，評估動物保護業務機關之指標，並不包含野生動物之業務，是故將該類業務指標，排除在本研究指標系統之

外。另需特別說明的是，由於國內對於各國動物保護的行政研究較少，因而，除了我中央政府既有用來評估地方政府的動物保護行政指標以外，本研究亦另外蒐集國外動物保護行政指標的文獻，經搜尋國外動物保護行政指標評估，以兩份動物保護組織的報告最為全面，在英國方面，世界著名的「皇家防止虐待動物協會」（Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, RSPCA）曾出版了「福利國：近五年英國動物福利衡量（2005-2009）」（The Welfare State: Five Years Measuring Animal Welfare in the UK, 2005-2009）；在美國方面，「人道研究委員會」（Humane Research Council）亦出版了「美國動物保護現況之評估」（Measuring the Status of Animal Protection in the United States），其中亦包含了許多我國原未作為指標的項目，在刪除了英美兩國與野生動物相關的指標後，結合國內外目前曾經使用過之指標，得出指標共 77 項，在前節的 4 分類架構之下，整理出本研究的初步指標架構，其內容如附錄一。

從附錄一的指標系統中，吾人可以發現幾個重點。首先，動物保護相關的 4 大構面指標，恰可對照 CIPP 法 4 大構面，在脈絡評估構面下，分為大眾認知、法律管制及教育內涵等 3 個指標要素，共 11 項指標，其重點在分析整個社會的動物保護氛圍；在輸入評估構面下，可分為寵物業管理、收容所管理、動物管制管理、運用動物實驗之管理及一般行政管理等 5 個指標要素，共 37 項指標，是 4 個構面當中，涉及最多第一線動物保護業務項目者，重視的是各項政策資源的投入數量及效率；在過程評估構面下，又可分為公共關係及民眾滿意等兩個指標要素，共 10 項指標，著重的是政府與民間單位的互動關係；最後則是結果評估構面，其下分為同伴動物、經濟動物及實驗動物等 3 個指標要素，共計 19 項指標，其測量的重點，是政府如何使各類被人類使用的動物，包括飼養的同伴動物、食用的經濟動物、以及供教學醫學使用的實驗動物，能夠獲得儘量人道的對待。

二、研究之設計及操作

本研究以德菲法獲得地方政府行政績效指標，並進一步以 AHP 法對行政績效指標進行權重的分析。其中，德菲法又稱專家判斷法，屬於群體決策方法之一，透過一系列問卷調查或是數回合的討論，鼓勵專家有系統地思考與提供該項議題的意見，並且藉由研究者的彙整，使每位專家都能瞭解團隊中其他成員的意見（Linstone

& Turoff, 1975)。而 AHP 法為 1971 年匹茲堡大學教授 Saaty 所發展出來的方法，該方法主要應用在不確定情況下，以及具有多數個評估準則的決策問題上（鄧振源、曾國雄，1989）。AHP 法的理論簡單，同時又具實用性；因此，自發展以來，已被各研究單位普遍使用，其應用範圍相當廣泛，特別是應用在規劃、預測、判斷、資源分配及投資組合試算等方面都有不錯的效果。以下將結合德菲法（Dunn, 2004: 181-188）及 AHP 法的步驟，依序說明研究實際進行的程序：

（一）議題詳述及倡議者的選擇

德菲法的實施重點，必須選擇具備該領域實務經驗及專業知識之不同立場受訪者，以組成德菲法小組。至於人數，Murry 與 Hammons（1995）認為，德菲法研究最適當的人數，應該多於 10 人，但不宜大於 30 人，否則容易因人數過多導致工作量繁雜，致使難以獲得有效的結論。另外，重要利害相關人的選擇方法有兩種，分別是事件法及機構法，事件法即邀請該政策中媒體指涉的重要參與者進入座談；而機構法則是在政府原有的決策機制當中，選擇適合具有代表性的決策諮詢成員進入座談（Laumann & Knoke, 1987）。本研究所使用的乃是機構法，由於我國動物保護法第 4 條規定，中央主管機關應遴聘專家、學者、相關機關及立案之民間動物保護團體代表，定期研擬動物保護政策及本法執行之檢討相關事宜，農委會便據此設計出 4 組的動物保護諮詢委員，包括動物保護行政組、同伴動物組、經濟動物組、實驗動物組等，每一組分別有正、副兩位召集人及數位專家學者。本研究因係涉及動物保護行政評估工作，因而乃以動物保護行政組為基礎，另外邀請其他三組的正、副召集人參與，因此成員包括中央與地方政府官員、產業界、非營利組織與學術界共 15 位。²

（二）問卷設計

考量受訪者時間的配合與安排，本研究採取「修正式德菲法（Modified Delphi Method）」，該法實施步驟及統計方式，與一般德菲法大致相同，不同點在於第一回合問卷，係以參酌文獻中相關研究結果與本研究之目的，直接發展出結構性問

² 目前動物保護諮詢委員會議所邀集的專家學者尚稱多元，故本研究直接以機構法挑選研究對象，惟後續研究仍可嘗試改採「事件法」，或許從不同利害相關人所得研究結果之差異性的程度，能夠對於道德政策績效指標的建立模式，有不同的發現。

卷。此一方法可以節省許多時間，亦能讓參與研究的專家學者，立即將注意力集中在研究主題上，省去對開放性問卷的臆測，並提高問卷回收率（Murry & Hammons, 1995）。

（三）各回合問卷的發放

在問卷結束之後，問卷會被收回，且隨即分析專家學者對於問卷作答結果的集中趨勢，並對於答案的極化與散亂程度進行評估。繼之，根據前一回合專家學者整體的意見，刪除問卷中不重要或不可行的指標項目，並修改或新增指標項目，以供下一回合問卷所用。更重要的是，必須將分析結果於下一回合問卷中，回饋給作答之每位專家學者。直至意見收斂為止。

本研究第一回問卷發放回收於 2013 年 9 月 1 日至 9 月 7 日，本研究階段共計發放 15 份問卷，回收及有效份數皆為 15 份，有效回收率 100%。繼之，於 2013 年 9 月 26 日至 9 月 29 日，實施第二回合問卷發放與回收，共計回收 15 份專家的有效問卷，有效回收率 100%。第二次問卷僅在指標上做文字的調整，問卷內容乃將第一回合問卷各構面之題項結果，以及受訪專家第一回合所勾選之選項顯示調查結果，並標註第一回合問卷專家建議新增及修改之項目，形成第二回合德菲專家問卷。

（四）各回合問卷的修正

在各回合問卷發放之後，本研究根據以往作法，若在上一回合中達成「專家意見一致性」及「專家意見重要性」兩項標準的題項，便視為可接受之指標，而專家有意見之題項，則進行修改之後，再作為下一回合問卷內容，若修改後之指標亦達成「專家意見一致性」及「專家意見重要性」兩項標準，將進一步選入可接受之指標。

在專家意見一致性分析方面，過去德菲研究中關於四分位差的數值並無一致標準（楊宜真，1998），本研究採用 Holden 與 Wedman（1993）的看法，當四分位差的數值小於等於 0.6，則視該題項達到高度共識；若四分位差介於 0.6 與 1 之間，則視該題項達到中度共識；若四分位差大於 1，則視該題項未達共識（如表 2）。一般而言，若題項能達到中度共識以上程度，該題項便能選出作為指標。

表 2 四分位差一致性程度之判別

共識程度	四分位差值 (Q)
高度一致	$Q \leq 0.6$
中度一致	$0.6 < Q \leq 1$
低度一致	$Q > 1$

資料來源：Holden & Wedman (1993)。

另外，在專家意見重要性分析方面，本研究採用 Likert scale 的「五點量表」，評定值愈大，表示該指標的愈適當：「1」代表「非常不適當」，「2」代表「不適當」，「3」代表「普通」，「4」代表「適當」，「5」代表「非常適當」。本研究在指標重要性部分，係參照平均數加以評定，當平均數 ≥ 3.5 ，即表示該指標項目屬於德菲專家團體認為重要之要素（劉協成，2006；王瑤芬、林美玲，2007），故予以保留其指標，並利用平均數的高低，將各項指標依序列出其重要程度之排序。

（五）產生行政績效指標

本研究根據上述兩項標準，該指標之平均數 ≥ 3.5 ，視為達成「專家意見重要性」標準，而當該指標之四分位差的數值小於等於 1，則視為達成「專家意見一致性」標準。進而擇選出動物保護行政績效指標。

（六）AHP 專家座談

本研究共計發出 15 份問卷，AHP 法的核心在於透過問卷的填寫，確認各指標的權重，因此原可寄送專家學者分別填寫，惟因恐專家學者因不熟悉問卷填寫方式，因此研究者改為面對面指導問卷填寫，避免因誤解問卷題意影響信效度。但因專家學者時間比較難相互配合，因此分別安排了 6 次不同場次的 AHP 法專家座談（訪）談。

（七）計算績效指標之權重

嗣後透過 Expert Choice 軟體，計算各個層級目標的權重值與一致性檢定。至於一致性檢定之標準，刀根黨（1993）曾指出，C.I.最好小於 0.1，視情況有時可容許到 0.15，但也有學者指出，C.I.值最大的容許範圍可達到 0.2（鄧振源，2002），而本研究設定 C.I.值若高於 0.2 者，則將該層級列為無效層級，不予列入計算。研究

者在訪談蒐集問卷資訊之後，經由一致性檢定，把不符合標準的權重值刪除後，計算出每一指標最後的 AHP 法整體平均權重。

伍、研究結果：地方政府動物保護指標與權重

本研究經過前節的研究程序，最終建構出「臺灣地方政府動物保護行政績效評估指標」，其架構如圖 4。

由於在德菲法分析時，專家學者對指標有諸多意見，包括指標名稱，歸屬的構面，甚至於每一構面下應包括哪些要素及次要素，都有修正意見。本研究最後將指標分為 4 大面向，分別是脈絡（context）、輸入（input）、過程（process）及成效（product）等 4 面向，4 面向名稱中，雖然結果構面與成效構面的名稱不同，但其精神是相同的。

經德菲法調整後的 4 大構面中，「輸入（input）構面」重視的是第一線動物保護業務項目的資源之投入數量及效率，在委員修正後，新建構成 4 要素：「一般行政管理」、「同伴動物數量及福利之管理」、「運用動物實驗之管理」以及「運用經濟動物之管理」要素，共計 23 個指標，特別需一提的是，由於國內動物保護工作重點是「同伴動物數量及福利之管理」，工作項目亦多且雜，因而在此要素之下，尚可再分為「動物數量之源頭管理」及「動物福利管理」兩個次要素；至於「成效（product）構面」，重視的是各類被人類使用的動物，包括飼養的同伴動物、食用的經濟動物及供教學醫學使用的實驗動物，能夠獲得儘量人道的對待，共計 5 項指標；另外，「過程（process）構面」重視的，則是政府透過行政透明的措施及開放參與的途徑，使民間能夠在政策的所有過程中，監督與驅動政府的政策，又分為「公共關係」及「公私協力」等兩個指標要素，共 6 項指標；至於最後的「脈絡（context）構面」，其重點在政府是否透過各種資訊蒐集的途徑，了解該地方管轄範圍內的動物保護脈絡資訊，俾利未來公民與政府進行政策討論時的基礎資訊，共 8 項指標。

綜觀 4 大構面，「輸入」及「成效」構面，與「動物福利」措施相關，前者重視福利措施的輸入，後者則重視福利措施的成效；相對地，「過程」及「脈絡」構面，則是涉及動物保護利害相關人間的互動模式，較屬「公共治理」關切的主題，惟前者重視互動途徑的建構，而後者重視互動內容的品質。

如何評估道德政策執行績效？以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例

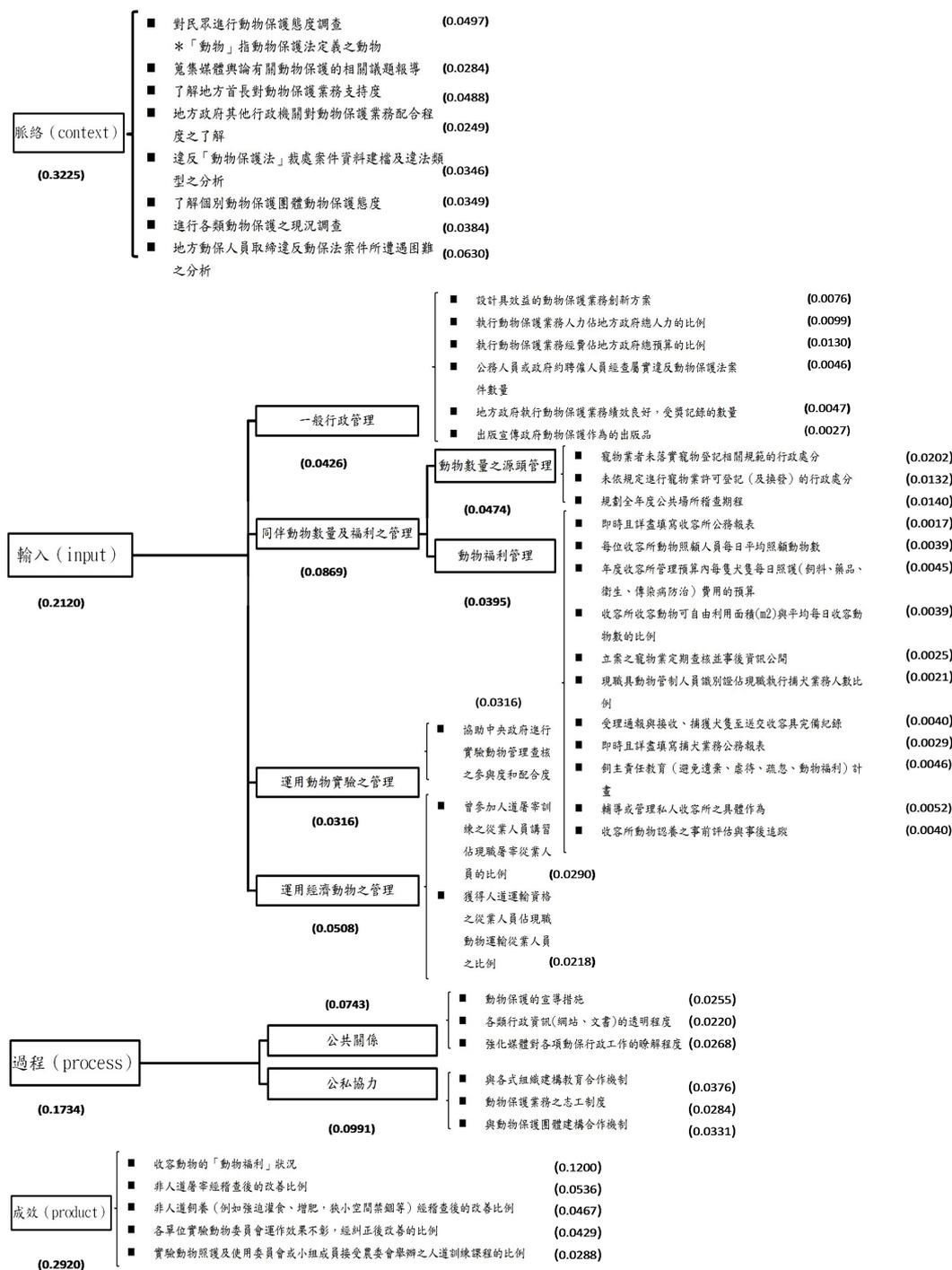


圖 4 臺灣地方政府動物保護行政績效評估指標架構圖

資料來源：本研究整理。

吾人謹將各指標權重列表呈現如圖 4。由 AHP 法所得之結果，吾人可發現，若就指標的 4 個構面加以比較，專家學者認為「脈絡」構面（0.3225）>「成效」構面（0.2920）>「輸入」構面（0.2120）>「過程」構面（0.1734）。而若由指標要素層面來看，則在「過程」輸入構面下，具合作精神的「公私協力」指標要素（0.0991）高於政府單方經營的「公共關係」指標要素（0.0743）；而在「輸入」構面下，最重要的仍是「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869），其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426）及「運用動物實驗之管理」要素（0.0316）。

陸、研究發現

一、當前國內動物保護行政指標的現況與困境

（一）我政府缺乏「脈絡」評估構面及部分「結果」評估構面指標

根據過往的行政管理文獻及 CIPP 模型，本研究將文獻中的指標整合為 4 類，包括：1. 輸入評估指標、2. 結果評估指標、3. 過程評估指標、4. 脈絡評估指標。而分析圖 4 可發現，我國過往所設計的動物保護指標（即附錄一中命名為「查核指標」、「業務指標」及「績效指標」3 類），較偏向「輸入」評估、「過程」評估構面，以及部分的「結果」評估構面，至於「脈絡」評估構面，則完全忽略。此若與英、美動物保護行政指標對照，則可發現，我國雖與英、美一樣，以「輸入評估指標」來評估動物保護績效，並透過民間參與，增加指標的可行性，並能關心績效本身產生的成本效益，相較許多國家甚且尚未制定動物保護法，遑論投入行政資源並進行考核，此點毋寧是我國進步之處。但不可否認的是，相較於英、美的動物保護指標，我國在「脈絡」評估構面方面幾乎付之闕如，「結果」評估構面上，也呈現僅重視同伴動物福利指標，而缺乏經濟動物及實驗動物的福利指標的現象。因此，將此兩構面的指標補足，將是我國未來動物保護指標的重要任務。

（二）過於重視民意但忽視審議的動物保護指標

承前所述，相較於英美兩國的指標，我國動物保護指標，多係「輸入」評估及「過程」評估構面，雖然表示我中央政府在評估動物保護業務工作時，除重視實際

投入的業務外，也相當著重相關利害關係團體的意見，將民主精神注入政策執行中。然而，曾出現在英、美兩國的「脈絡」評估構面的指標，卻完全不曾出現在國內的指標系統。但雖「脈絡」評估構面不在我國目前的指標系統內，但經過專家學者德菲法及 AHP 法所得之結果，吾人卻發現，「脈絡」構面，不但被視為重要的指標系統構面，甚且若就指標的 4 個構面加以比較，「脈絡」構面的分數最高（0.3225），還大於「成效」構面（0.2920）、「輸入」構面（0.2120）、以及「過程」構面（0.1734）。這顯示了我國動物保護指標的設計中，似乎有過度強化公民參與的問題，但卻缺乏循證討論的審議精神。這在當代強調民主系絡的行政執行趨勢中，是頗值得玩味的發現。因此，未來政府應更強化施政中的「審議精神」，以產生政策共識，否則，在紛亂的多元意見輸入之後，反而使得政府面臨資訊超載的治理困境。

（三）不應只關注同伴動物的保護而忽視其他動物的處境

經過文獻分析後，所得出的指標系統，吾人發現，雖「結果」構面中，有若干的國內指標，但卻多集中在同伴動物面向上，其他諸如經濟動物保護等類的指標，只有在英、美兩國的指標系統當中才有，國內指標付之闕如，表示我國當前的動物保護工作所設計的評估指標，仍主觀地將指標僅僅設定在同伴動物的保護業務中。

但是，雖然從國外文獻發現，同伴動物外的其他類動物的福利亦需被關注，但是在經過德菲法及層級分析後，吾人亦發現，在「輸入」構面下，專家認為最重要的仍是「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869），其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426）及「運用動物實驗之管理」要素（0.0316），這表示專家學者雖然認為，國人應該認知到，其他動物福利也應該一併考量，但是就現階段的推動策略來說，同伴動物福利仍應最為關注。

二、動物保護指標須改進之處

（一）政策指標須重視「實用性」

在文獻分析中所得，在脈絡構面下的指標，都是英、美兩國曾經使用的指標，然而，參與本研究的專家學者認為，圖 4 中，脈絡構面下的動物保護指標，所欲測

量者，係某區域社群的動物保護氛圍，此並非政府所能完全控制，將之歸責於地方政府不甚公平，因而建議將指標調整為政府所能控制的業務項目，舉例而言：「民眾認為同伴動物福利具有重要性的比例」，較偏某區域的社會氛圍，並無法直接與地方政府的績效成果相連結，因而將指標修改為「對民眾進行動物保護態度調查」。

（二）政策指標須重視「全面性」

從文獻分析所得的指標構面來說，在輸入構面下，附錄一所列的指標項目較不具全面性，而在彙整專家學者意見後的圖 4 構面下，將經濟動物的利用管理，也列入指標系統，因而使得輸入構面下，能夠兼顧同伴動物、經濟動物與實驗動物，再搭配圖 4 當中的「成效」構面，亦使動物保護指標涵蓋了同伴動物、經濟動物與實驗動物等 3 個種類的數個指標，因而對動物保護的評估將更具全面性，除此之外，在圖 4 當中，同伴動物的管理此一指標要素下，再進一步區分為同伴動物源頭管理，與動物福利管理兩個次指標要素，其中，源頭管理便係針對國內流浪動物的嚴重困境而來，其扮演的功能與單純關心同伴動物福利的指標不同，因而更能提高指標的全面性。

（三）政策指標須重視「策略性」

然而，雖然未來動物保護行政指標必須具備全面性，但是基於執行策略，如何對不同的指標面向應投入不同比例的資源，也是重要的工作，本研究結果顯示，從輸入構面的指標來看，「同伴動物數量及福利之管理」要素（0.0869）應投入最多的資源，其後是「運用經濟動物之管理」要素（0.0508），以及「一般行政管理」要素（0.0426），最後才是「運用動物實驗之管理」要素（0.0316）；另外，研究亦顯示，在過程構面下，具合作精神的「公私協力」指標要素（0.0991）其重要性應高於政府單方經營的「公共關係」指標要素（0.0743），表示政府應該在主動經營公私協力的平台，與在建立信任與合作關係上投注更多心力，而非僅僅單方面地改善公共關係。

三、未來建議

(一) 政策建議：新指標系統需逐步克服可行性困難

本研究完成後，已提供中央動物保護單位參考，為此，政府以此指標系統作為基礎，特別在 2013 年度委託工業技術研究院，進行指標可行性之檢討（工業技術研究院，2013），該報告雖認為新指標系統之構面完整，認為有 18 項新指標可採用。惟在進行 4 個地方動保機關（新北市、桃園縣、³宜蘭縣、新竹縣）訪談後，考慮數項可行性因素後，建議有 3 項指標可立即採用，包括：「設計具效益的動物保護業務創新方案」、「規劃全年度公共場所稽查期程」，以及「地方政府執行動物保護業務績效良好，受獎記錄的數量」，而其他指標需克服可行性問題後才能使用。

惟綜觀 3 項納入評估系統的新指標，仍均是輸入構面下的指標，本文倡議之「脈絡」評估構面的新指標均未被採用，甚為可惜，其中重要原因乃因政府整體動物保護行政資源拮据，主管單位在既有侷限下不易有嘗試性地調整。所幸，政府已於 2015 年 2 月 4 日通過的動物保護法第 4 條修正案中，新增「中央主管機關應遴聘專家……研擬……動物福利指標、動物福利白皮書，並每季檢討政策成效」的規範，要求中央政府動物保護單位投注行政資源完成此業務，行政院嗣後亦額外核定 5 年預算 7.29 億「加強動物保護行政效能計畫」，期待未來在此新增條文及增列預算之後，由於可用的行政資源增加，希望未來能夠增加「脈絡」評估構面的新指標逐步落實的可能性。

(二) 研究建議：建構道德政策 / 審議民主的連結來建構全面性的治理模式

面對道德政策難以治理的困境，過去道德政策理論的研究者，提出的解決策略，約可歸納為 3 個方向（吳宗憲，2012）：首先，在「問題認定」時，透過「重新架構」（reframing）問題或淡化問題（Vergari, 2001: 201）的方法，將道德政策轉化為一般政策（Mooney, 2001: 9），方能降低公民過度參與的狀況；其次，在政

³ 規劃本研究時，桃園縣仍未升格為直轄市。

策網絡方面，除了民眾的參與以外，應主動將政策專家及實際執行政策的官僚意見納入考量（Meier, 1994: 247），而非僅被動順應民眾主張；最後，由於道德認知基本上個人成長文化背景相關，例如：反對墮胎及同性戀立場的民眾便與信奉天主教有密切關係（Roh & Berry, 2008; Haider-Markel, 1999），故政府可透過分眾宣導方式，對可能引起道德情緒的標的人口群事先進行說服（Vergari, 2001: 207）。

過往道德政策理論雖已經提出了一些零星解決問題的方法，然而，這些方法似乎較偏向「應然」的結果面，對於「實然」的過程應該如何設計，缺乏一個整體指引的精神。雖然眾人在了解道德政策的特性之後，都意識到應當去道德化，應當將官僚意見納入，應該視情境而進行宣導，然而，如何做到去道德化，官僚意見如何納入，以及如何進行說服，卻付之闕如。而在西方公眾討論道德政策（如同志婚姻、基因改造或廢除死刑）的經驗中，似乎越來越多地採用公民審議的各式方法，使得道德衝突得到某種程度的紓解（胡慧君、吳宗憲，2016；Dryzek, 1992），臺灣的民間與政府近年也積極地將之引入國內的政策討論當中，但這些解決道德爭議的策略，目前為止多半聚焦在「公民參與」的面向上，研究者認為，本研究最重要的貢獻，便是將前述用於解決道德政策公民參與困境中的「審議精神」，應用到政府內部的「績效設計」的機制當中，發展出「脈絡指標」，並且指出，當地方政府在處理道德政策時，必須將更多資源分配在挖掘地方的特殊脈絡，其重要性甚至於比單純地將資源單純地投入公民參與更高。

然而，承平而論，雖然在臺灣，審議民主已經逐漸成為近年政策研究中的重點，但類似「審議導向」精神的「脈絡指標」，卻尚未受到行政學界的重視，未來，在臺灣必然面臨越發頻繁的道德爭議政策之時，這類的指標，能夠使政府根據個別治理區域的條件，因地制宜地，規劃出適合該區域的治理策略及評估指標，因此，學界未來有必要對此類型指標投注更多心力。最後，透過審議民主的精神解決道德政策的困境，在政策輸入面，有各種促進審議的政策工具，如公民會議、公民陪審團等，在政府運作面，有本文所提到的脈絡指標作為工具，在政策輸出面，或許未來也可以再深入思考，除了目前政府由上而下的提供服務，以滿足民眾的需求的傳統模式外，是否也能夠發展出具有審議精神的公共服務供給設計。

附錄一：本研究經文獻整理所獲取的動物行政業務績效指標

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
脈絡評估	大眾認知	民眾認為同伴動物福利具有重要性的比例	美國指標
		民眾對改善動物福利議題有興趣的比例	英國指標
		成年人認為購買和穿著皮草是「道德上可以接受」的比例	美國指標
		成年人認為對動物的醫療測試是「道德上可以接受」的比例	美國指標
		成年人具素食習慣的比例	美國指標
	法律管制	國會議員認為動物保護應達到何種程度的平均分數	美國指標
		虐待動物行為在法律中判重罪的比例	美國指標
		地方政府擁有動物福利章程的數量	英國指標
	教育內涵	地方政府出版有正面動物福利要素的白皮書數量	英國指標
		學校將動物福利納入課程的比例	美國指標
		各地區學生同意應減少動物解剖教學的比例	英國指標
	輸入評估	寵物業管理	寵物業者非法販售犬隻稽查
寵物業定期查核			績效指標
寵物業未依規定登記的行政處分			績效指標
針對寵物業管理績效不佳的行政處分			績效指標
行政處分（寵物登記）			績效指標
寵物業許可（換）發證			績效指標
規劃全年度公共場所稽查期程（寵物業）			績效指標
寵物業登記稽查			績效指標
收容所管理		收容所管理人數占平均每日收容動物數的比例	業務指標
		年度收容所預算與總收容動物數的比例	業務指標
		收容所收容動物面積（m ² ）與平均每日收容動物數的比例	業務指標
		年度收容所管理預算占縣市收容所管理預算總額	業務指標
		收容所公務報表填報	業務指標
動物管制管理		現職具動物管制人員識別證占現職執行捕犬業務人數比例	業務指標
		現職曾參加人道捕犬訓練人數占現職執行捕犬業務人數比例	業務指標
		受理通報、捕獲犬隻至送交收容具完備紀錄	業務指標
		自行辦理人道捕犬訓練	業務指標

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
		捕犬業務公務報表填報	業務指標
		按月調配捕犬數量	業務指標
		捕犬人員適時通報疏縱家犬由動保檢查員依法處理	業務指標
		捕犬業務其他創新事項（自行提出說明）	業務指標
	運用動物實驗之管理	實驗動物照護及使用委員會或小組之組成及功能	查核指標
		從事實驗動物人員之資格與訓練	查核指標
		從事實驗動物職業健康與安全	查核指標
		從事實驗動物保全措施及危機處理	查核指標
		從事實驗動物取得、運輸及檢疫	查核指標
		從事實驗動物健康監控或疾病防治	查核指標
		實驗動物麻醉止痛手術及安樂死	查核指標
		實驗動物飼養環境管理	查核指標
		實驗動物照顧及行為管理	查核指標
		實驗動物的房舍地點查核：動物飼養區域及供應區域（設計是否考慮易於清理、保養、避免污染、適於人員使用、動物需要、維持狀況及安全等）	查核指標
		實驗動物房舍地點：儀器與設備（注意效能是否符合需求、使用及保養狀況、及安全措施等）	查核指標
		動物房舍地點：動物手術或實驗場所（注意是否符合使用需求、清潔要求、保養狀況及安全措施等）	查核指標
	一般行政管理	執法不當及行政績效不彰的行政處分	績效指標
		動物保護業務創新方案	績效指標
		執行動物保護業務人力	績效指標
		公務月報填寫情形	績效指標
過程評估	公共關係	發布正面新聞稿	績效指標
		勸導案件	績效指標
		收容所動物資訊公布	業務指標
		收容所志工制度（含與動物保護團體合作）	業務指標
		與教育單位建構合作機制	績效指標
		動物團體溝通合作	績效指標
	民眾滿意	民眾申訴動保案件數	績效指標
		民眾陳情捕犬案件數占各縣市民眾陳情捕犬總案件數比例	業務指標
		查有收容所不當收容管理等情事	業務指標
		查有不當捕犬、留置等情事	業務指標

如何評估道德政策執行績效？以我國地方政府動物保護績效指標之建構為例

評鑑構面 (CIPP)	指標要素	指標	指標出處
結果評估	同伴動物	寵物登記稽查：勸導後登記狀況	績效指標
		捕獸夾稽查及清除活動	績效指標
		在收容所裡，動物被安樂死的數量	美國指標
		收容所裡動物的數量	美國指標
		民眾購買同伴動物的比例	美國指標
		利用動物從事賭博行為的組織數量	英國指標
		新增寵物登記數	績效指標
		犬貓絕育數	績效指標
		寵物登記提升率	績效指標
		收容所動物認養	績效指標
		收容所動物領回數	績效指標
		收容所動物自然死亡數	績效指標
		諮詢輔導專案收容所訪查結果	績效指標
		經濟動物	用於屠宰和增肥的動物數量
	從出生到斷奶小豬仔的死亡率水平		英國指標
	非籠養雞蛋占雞蛋總額的比例		英國指標
	實驗動物	不提供麻醉/止痛之動物實驗的比例	美國指標
		在科學程序中使用靈長類動物的數量	英國指標
		動物被使用在動物疫苗的實驗品質控制	英國指標

資料來源：本研究整理。

註：若出處係農委會「動物保護業務執行績效評估」指標，則標示為「績效指標」；若係農委會「辦理動物（犬、貓）收容、捕捉業務評估」指標，則標示為「業務指標」；若係農委會實驗動物管理的查核指標，則標示為「查核指標」；若是英國「皇家防止虐待動物協會」出版「福利國：近 5 年英國動物福利衡量（2005-2009）」報告中之指標，則標示為「英國指標」；若是美國「人道研究委員會」出版「美國動物保護現況之評估」報告中之指標，則標示為「美國指標」。其中，農委會所制定的兩套指標為地方政府執行面的指標，而英美兩國指標則為國家層次的指標，由於不同類型的指標對臺灣地方政府施政時的適用性必須考量，因而即便已透過文獻分析統合，但仍需進一步透過後續研究討論其適當性。

參考文獻

- 刀根薰（1993）。**競賽式決策制定法：AHP 入門**。臺北：建宏。
- 工業技術研究院（2013）。**試辦公私協力進行動物保護收容管理業務評估之研究**。工業技術研究院專題研究報告，未出版。
- 王全興（2009）。CIPP 評鑑模式的概念與發展。**慈濟大學教育研究學刊**，5，1-27。
- 王瑤芬、林美玲（2007）。國際觀光旅館飲務人員專業能力之研究：以調酒員為例。**餐旅暨家政學刊**，4（3），269-292。
- 江幸芸（2014年9月5日）。寵物業評估地方執行不力 農委會：狂犬疫情影響，情有可原。**The News Lens 關鍵評論**，2014年9月5日，取自：
<http://www.thenewslens.com/post/70255>。
- 朱景鵬、朱鎮明（2004）。英、美、德地方政府治理能力評鑑制度。**研考雙月刊**，28（5），39-54。
- 林雨佑（2014年2月15日）。屠狗之王，動保團體加冕胡志強，曹啟鴻。**蘋果日報**，2014年2月15日，取自：
<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20140225/350680/>。
- 吳宗憲（2012）。道德政策理論之應用：臺灣寵物業管理政策之個案研究。**行政暨政策學報**，54，121-164。
- 吳旻洲（2014年5月16日）。虐待動物頻傳 國民黨立委籲設動保警察。**大紀元**，2014年5月16日，取自：<http://goo.gl/hsV2XA>。
- 周永捷（2008年5月13日）。動物受虐頻傳 動保團體籲成立動物警察。**大紀元**，2008年5月13日，取自：<http://goo.gl/dBYfJs>。
- 胡慧君、吳宗憲（2016）。當「道德」遇上「審議」—2014 流浪犬政策公民會議效果之研究。**文官制度季刊**，8（1），77-114。
- 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。
- 寇世菁（2012）。草泥馬無照營業 中市府：依法查處沒放水，取自：

<https://tw.news.yahoo.com/%E8%8D%89%E6%B3%A5%E9%A6%AC%E7%84%A1%E7%85%A7%E7%87%9F%E6%A5%AD-%E4%B8%AD%E5%B8%82%E5%BA%9C-%E4%BE%9D%E6%B3%95%E6%9F%A5%E8%99%95%E6%B2%92%E6%94%BE%E6%B0%B4-034821958.html>。

楊宜真（1998）。**傳播科技人才之能力需求與學程設計原則：修正式德菲研究**。國立交通大學傳播研究所碩士論文，未出版，新竹。

鄧振源（2002）。**計畫評估方法與應用**。基隆：運籌規劃與管理研究中心。

鄧振源、曾國雄（1989）。分析層級法（AHP）的內涵特性與應用（上）。**中國統計學報**，27（6），5-27。

劉協成（2006）。德懷術之理論與實務初探。**教師之友**，47（4），91-99。

劉昌松（2012年11月30日）。同志登記婚姻遭拒 學者批暴政。**蘋果日報**，2012年11月30日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20121130/34674138>。

Ammons, D. N. (1996). *Municipal benchmarks: Assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Burningham, D. (1992). An overview of the use of performance indicators in local government. In C. Pollitt & S. Harrison (Eds.), *Handbook of public services management* (part 1, chap. 5). Oxford, UK: Blackwell.

Carmines, E. G., & Stimson, J. A. (1980). The two faces of issue voting. *American Political Science Review*, 74(1), 78-91.

Carter, N. (1989). Performance indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control? *Policy & Politics*, 17(2), 131-138.

Carter, N. R., Klein, R., & Day, P. (1992). *How organizations measure success: The use of performance indicators in government*. London, UK: Routledge.

Cooper, T. L. (2006). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*. San Francisco, CA: John Wiley & Sons.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Dryzek, J. S. (1992). Ecology and discursive democracy: Beyond liberal capitalism and the administrative state. *Capitalism Nature Socialism*, 3(2), 18-42.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction* (3rd Ed.). Upper Saddle

- River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Gormley, Jr., W. T. (1986). Regulatory issue networks in a federal system. *Polity*, 18(4), 595-620.
- Haider-Markel, D. P., & Meier, K. J. (1996). The politics of gay and lesbian right: Expanding the scope of the conflict. *Journal of politics*, 58(2), 332-350.
- Haider-Markel, D. P. (1999). Morality policy and individual-level political behavior: The case of legislative voting on lesbian and gay issues. *Policy Studies Journal*, 27(4), 735-749.
- Holden, M. C., & Wedman, J. F. (1993). Future issues of computer-mediated communication: The results of a delphi study. *Educational Technology Research and Development*, 41(4), 5-24.
- Laumann, E. O., & Knoke, D. (1987). *The organizational state: Social choice in national policy domains*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Lewis, G. B. (2006). Public spending on the arts as morality policy: The structure of public attitudes. *Policy Studies Journal*, 34(1), 131-138.
- Linstone, H. A., & Turoff, M. (1975). *The delphi method: Techniques and applications*. Boston, MA: Addison-Wesley.
- MacRae, Jr., D. (1985). *Policy indicators: Links between social science and public debate*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Meier, K. J. (1994). *The politics of sin: Drugs, alcohol and public policy*. New York, NY: M. W. Sharpe.
- Meier, K. J. (1999). Drugs, sex, rock, and roll: A theory of morality politics. *Policy Studies Journal*, 27(4), 681-695.
- Mooney, C. Z., & Lee, M.-H. (1995). Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform. *American Journal of Political Science*, 39(3), 599-627.
- Mooney, C. Z., & Lee, M.-H. (2000). The influence of values on consensus and contentious morality policy: U.S. death penalty reform, 1956-1982. *Journal of Politics*, 62, 223-240.
- Mooney, C. Z. (2001). The public clash of private values: The politics of morality policy. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 3-20). New York, NY: Chatham House.
- Murry, Jr., J. W., & Hammons, J. O. (1995). Delphi: A versatile methodology for

- conducting qualitative research. *The Review of Higher Education*, 18(4), 423-436.
- Mylchreest, I. (2001). Avoiding the issue down under: The politics of legalizing abortion Australia. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 227-243). New York, NY: Chatham House.
- Patton, D. (2007). The supreme court and morality policy adoption in the American States. *Political Research Quarterly*, 60(3), 468-488.
- Roh, J., & Berry, F. S. (2008). Modeling the outcomes of state abortion funding referenda: Morality or redistributive policy, or both? *State Politics and Policy Quarterly*, 8(1), 66-87.
- Smith, K. B. (1999). Clean thoughts and dirty minds; The politics of porn. *Policy Studies Journal*, 27(4), 723-734.
- Studlar, D. T. (2001). What constitutes morality policy? A cross-national analysis. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values: The politics of morality policy* (pp. 37-54). New York, NY: Chatham House.
- Stufflebeam, D. L. (1969). Evaluation as enlightenment for decision making. In W. H. Beatty (Ed.), *Improving educational assessment and an inventory of measures of affective behavior* (pp. 41-73). Washington, DC: Association for Supervision and Curriculum Development and National Education Association.
- Stufflebeam, D. L. (2003). *The CIPP model for evaluation*. Paper presented at the 2003 Annual Conference of the Oregon Program Evaluators Network (OPEN), (October 3), Portland, OR.
- Stufflebeam, D. L. (2007). CIPP Evaluation model checklist (2nd Ed.). Retrieved from: https://kwschochconsulting.com/wp-content/uploads/2017/04/cippchecklist_mar07.pdf.
- Szymanski, A.-M. (1997). *Dry compulsions: Prohibition and the creation of state-level enforcement agencies*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, (August 28-31), Washington, DC.
- Tatalovich, R., & Daynes, B. W. (1998). *Moral controversies in American politics*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Vergari, S. (2001). Morality politics and the implementation of abstinence-only sex education: A case of policy compromise. In C. Z. Mooney (Ed.), *The public clash of private values* (pp. 201-210). New York, NY: Chatham House.

How to Evaluate Administrative Performance of Morality Policy? A Case of Taiwan Local Governments’ Animal Protection

Chuanghsien Wu *

Abstract

Every time when government tries to give legitimacy to some kinds of morality (such as gay marriage or legalizing abortion), it has to face criticisms from the outside world. That makes it difficult not only to implement a policy, but also to evaluate administrative performance.

In this study, the author applies Delphi and AHP method to the research and makes some conclusions. It is demonstrated that, in the past, animal-protection administrative indicators focused too much on the “input-oriented” perspective. Though it has also involved “performance-oriented”, “result-oriented” and “civil-drive oriented” perspectives, it still neglects “context-oriented” perspectives. When Taiwan is increasingly confronted with various morality issues, it has to concentrate more on “context-oriented” indicators so that these difficulties caused by morality policy (including animal protection policy) can be solved.

Keywords: morality, morality policy, evaluation indicator, animal protection

* Associate professor, Department of Public Administration and Management, National University of Tainan, e-mail: wuchuanghsien@gmail.com.