

社会课责在公部门的运用

陈金贵

(台北大学公共行政暨政策学系教授)

内容摘要：当代政府推动各项行政工作时，受到西方新公共管理思潮的影响，不仅以官僚体制运作，也纳进了市场经济和公民社会的途径，使政府不再是单一的行政主体，而建构成网状治理的模式，形成从“政府到治理”的现象。因此，传统上要求政府对自身行政运作负责的行政课责，已无法满足如此行政典范转换的要求，必须有更宽阔的考虑，才能平衡治理概念的需求。由于世界银行为解决开发中国家的贫穷问题，推动善治（Good Governance）拓展出新的途径，希望透过政府与公民的合作，可以达到改善贫穷的目的。然而在推动的过程中，发现政府的服务效率不彰，显现出其贪腐、无能，主要是因为缺乏有效的监督，使其行政管理失去效能，因此提出“社会课责”（Social Accountability）的概念。这一概念意指一种依赖公民参与所建立的行政课责途径，经由普通民众和公民社会组织以直接或间接的方式来要求行政课责。例如，公民可以参与政府公共政策的制定、公共预算的编制、公共支出的有效使用及公共服务输送的监督等，使得政府可以改进其治理能力、提升服务效能及增加公民的赋权。社会课责可以采取公民报告卡、小区记分卡、社会审计、公民陪审团、公听会等不同方式来进行。近年来，在拉丁美洲及非洲已有初步的实效，但各国政体和政情不同，是否能运用到其他国家或是需要如何进行调整，使社会课责能成为公共行政理论和实务的新课题，这是本文所要探讨的方向。

关键词：课责 社会课责 参与预算 经费追踪 公民陪审团

一、前言

在民主治理的发展过程中，如何使政府向人民负责是一个重要课题，然而传统官僚体制的政府，通常以加强本身组织运作为主要考量，因此以恪尽职守、服从长官、严守纪律及顺从专业来达到行政课责的目的。随着社会环境的

改变，民众对公共事务认知的提升，公民社会的名词已从哲学概念的探讨提升到实质运作的状态（陈金贵，2006）。政府与公民社会的互动，已经从过去的对立、冲突转向尊重、互补，政府也体认到若是将许多公共事务结合公民社会来处理，不仅可减轻政府的负担，也可使民众得到更有效的服务。因此，产生了“从政府管理走向治理”的现象，形成所谓网络治理的形态。政府不再是单一的公共权威体，必须与公民社会团体、民众或社区来共同分享治理的权力。因此，政府开放公民参与的管道，也必须有更多元和更深入的途径；事实上公民参与的运作，也已经成为世界各国政府与公民互动的方式（Creighton, 2005）。虽然因国情和政体不同，会有不同的公民参与方式，但是至少人民可以有机会表达其意见，可以参与与他们有关的公共决策。然而，在一般国家可以运作的公民参与，对某些开发中的政府尚未认可公民社会的国家，人民要如何来推动公民社会的力量，使政府不会专断行事或贪腐无能？因此，试着找出一个适当的方法，使开发中国家的人民亦能享有合宜的公民参与机会，是许多国际组织和人士所努力的方向。

世界银行（the World Bank）在过去一直从事推动开发中国家的政府权力分权化、地方政府改革及公民参与，以加强这些国家发展的效能。为了结合政府和公民的力量，共同努力于贫穷的降低，世界银行在其 2004 年的世界发展年报（the World Development Report, 2004）中提出，以改进穷人的服务输送为千禧年发展目标（World Bank, 2003）。报告指出，公共服务输送的失灵不只是因为绩效的要求缺乏诱因、贪腐无能、没有行政监督和行政的障碍等，而是这些失败的例子显示缺乏社会课责（Social Accountability），一种依赖公民参与所建立的课责概念。世界银行采取社会课责的途径，主要是认清开发中国家本身缺乏公民参与的概念和能力，无法也不愿提供公民参与的机会，但是若将其视为一种民众对其的课责，一方面可以让民众有机会学习并具备参与的知识和能力，另一方面也可使政府以课责的方式向人民负责，促使其采取让公民有参与机会的举措。世界银行除了协助各国推动社会课责的运用外，也不断收集世界各国运作的例子，作为其他国家的参考（Aganwal, Heltherg & Diachok, 2009）。

虽然社会课责的观念是针对开发中国家所提出的，事实上它以政府和公民相结合的方式来促使政府对人民负起社会课责，正好可以弥补传统上政府对本身课责的不足，同时可以因此将公民参与列入政府行政运作的必备考量，如此政府与公民社会的结合，可以有更平衡的做法。但是世界银行的行动，是否可以运用在一般国家中，这是值得探讨的。本文将介绍社会课责的含义、功能以及使用的途径和工具，并探讨其运作可能引起的问题，作为对社会课责的基础

研究。

二、社会课责的含义及功能

课责在不同领域有不同的说法，但其基本的含义是指负起责任 (Answerability)。在公部门中，课责不同于职责 (Responsibility)，它意指在组织中的人员要为其决策和行动接受奖励或惩罚 (Hughes, 2003: 241)，而职责则是身为组织中的成员要为其个人的行动负责。前者有较明确的相对关系，后者较倾向于一种基于职务的责任。课责通常分为四种形态，分别是层级性、适法性、政治性及专业性课责。这不同的课责依其名称，显示其特性，如层级性课责是指员工依其组织中的职位，接受长官指示及有相对的绩效表现。这种组织中的课责，可以再进一步延伸为：如果政府组织是人民纳税所支持的，那么政府要向人民课责。这种观念移至社会部门中，课责是指公共权力拥有者有义务为其行动负责 (Malena & McNeil, 2010: 4)。所以，课责存在于当权力拥有者必须为其行动或惩处加以说明或辩解时此处所指权力拥有者，包括政府官员、民间企业人士，国际财务组织和公民社会组织。而政府官员需对其行为和绩效负责，因此他们必须要被课责于服从法律，不滥用他们的权力，并以一种有效率、有效能和公正的态度为公共利益服务 (ANSA, 2008)。如此使得政府官员会寻找各种策略并加以执行，以改进其机关的课责，从而使政府官员的课责成为良善政府的指标。

虽然政府官员的课责是达到有效民主的要求，但是在许多国家中，政府常无法有效输送重要的公共服务给人民。这可归因于政府官员的无作为、资源的不当分配、薪资的缺乏及相关的监督。因此，政府的政策在优先顺序的排列中不会考虑到弱势族群或是真正最需要的民众，因为政策制定者、服务提供者及民众各有其不同的目标和诱因，但他们却无相互沟通的机会。对于如此的情境，世界银行所提的社会课责可提供一种较广大范围的行动和机制，使公民、社区、公民社会组织和独立媒体能够要求政府官员和公务人员对其负责 (Malena, Forster & Singh, 2004)。因此，世界银行将社会课责定义为：一种依赖公民参与所建立的行政课责途径，经由普通民众和公民社会组织，以直接或间接参与的方式来要求行政课责 (World Bank, 2010)。传统上，公民社会或普通民众的行动通常会采用游行示威、抗议、倡道活动、新闻调查和公益诉讼等方式，但近些年来，新生代的社会课责行动者会搜集更多资料；配合精准的分析工具，以明确的证据直接向政府商议 (PECSA, 2010)。这些行动包括参与公共政策制定，参与预算编制、追踪公共支出、监督公共服务输送等。总

之，过去政府有能力向人民负责，是一种课责的供给面向，如今社会课责提供公民和公民社会团体来要求政府向其负责，呈现课责的要求面向，使政府具有透明化、回应性和公共课责。如此两种面向的整合只有相辅相成，才能达到政府落实善治的要求 (Malena & McNeil, 2010)。

社会课责的运作，除了平衡行政课责的供应面和要求面外，使许多国家在改进治理、增加发展效能及赋权民众 (Empowerment) 方面，尤其针对穷人发挥了重要的功能 (Arroyo & Sirker, 2005; Malena, Forster & Singh, 2004; Malena & McNeil, 2010; Word Bank, 2007)。分别说明如下：

在改进治理方面，一般认为治理是国家执行权威的过程和体制，包括政府人员的选择，对行政的课责、监督，政府有效管理资源的能力，政策及规范的落实，因此好的治理必须依靠政府本身的透明性、行政课责和平等性，这也是对人民需求的责任。然而，政府的缺乏对民众需求的回应力、行政裁量权的滥用、贪污腐化及政策上的偏袒，致使形成对政府官员和官僚体制的弱势课责，无法有效达到符合课责的要求，人民虽有投票权利，可以选举政府官员，但仍限制于对参与选举者的选择，不一定有符合理想或能成为代言人者。因此，人民的愿望和期待，无法有效地表达出来。社会课责的机制，允许一般民众接触到相关的资讯，为自己的需求发声及要求官员对选举结果负责。社会课责让政府不再视民众为抗议生非的对象，而是以更有组织性、系统性及咨询性的态度来面对民众的要求，从而增加了有效改变的机会，有助于治理的改进。

在增加发展效能方面，主要是透过社会课责来改进公共服务输送和对政策设计的说明。许多国家的政府通常因为贪污、无能、滥用资源和缺乏积极工作的动机等问题，无法有效地提供重要的服务给民众。这些问题源于政府官员不愿意提供足够的资讯给社会大众，而民众也无从知道有何政策设计和资源分配，加上彼此所要追求的目标也不同。因此，在资讯不平等的情况下，民众所接受的服务常不符合其需求。而社会课责要求政府允许公民参与，民众可以表达意见，与政府商议谈判，透过彼此的沟通可以使政策决定更透明化和具有参与性，进而改进服务输送的效能。

在赋权民众方面，依照世界银行对赋权的定义，赋权民众是指扩张穷人的资产和能力，使他们针对与他们生活有关的事务，能够参与、协商、影响和监控，以此来要求政府组织的课责 (Word Bank, 2002: 14)。一般来讲，穷人最不满意政府对其相关议题的回应性和行政课责，因为穷人和弱势族群无法成为公共议题的重要角色，这使与他们生活有关的公共政策、公平对待无法改善他们的生活。而社会课责可以透过公民参与的方式赋权给穷人和弱势族群，从而增加他们的影响力，使他们可运用其权利得到资讯和知识，让心声被听到、

商议相关政策改变，而且可得到要政府负责的公共权力。这是社会课责机制的重要贡献。

三、社会课责的途径和方法

社会课责的运用需要靠各种方法，虽然有些方法与公民参与使用的方法相似，但基本上，它不只是要公民参与各项相关公事务，更重要的是可以有要求政府相关单位的行政课责。因此，其参与更深，需要有明确的资料来要求政府，达到较有效的结果。当然社会课责的使用结果，最好是对相关的民众和公部门都能互得其利，民众可以因此改进政府的透明化及影响公共政策的制定，政府官员可以从透明化管理和改善适法性得到成果 (Word Bank, 2007)，但社会课责的工具未必适用在不同的情况中，因此它必须透过实验或试用的渐进方法才能得到较多的支持。由于这些社会课责的途径和办法需要比一般公民参与有更多的考量，所以世界银行运用社会课责的重要领域为：(1) 降低贫穷策略的准备、执行、监控和评估；(2) 公部门改革和公共经费管理过程；(3) 推动社区发展方案；(4) 部门的介入 (如健康、教育、交通、水资源和公共卫生的范围) (Malena, Forster & Singh, 2004)。这些社会课责的领域，可以使用不同的方法，将民众纳入公共资源的分配、监控和评估中，使政策的运作效能更能落实。

基本上在运用社会课责的途径或方法中，可以有不同的情况，但大致上可归为下列几种情况：

1. 由众多角色来推动 (公民、社区、政府机关、国会议员、媒体及其他)。
2. 发生在不同层级 (从社区层级到国家层级乃至国际层级)。
3. 使用多元策略 (例如研究、监控、公民教育、媒体运用、倡议行动和结盟)。
4. 使用正式和非正式的不同惩罚方式 (如资讯法的自由化和媒体的公共揭露对判决的强制力)。
5. 经由延伸已达到制度化和协力化的作用来改变 (Malena & McNeil, 2010: 6)

社会课责的途径和方法可分成下列各项 (Ackerman, 2005; Malena & McNeil, 2010; Malena, Forster & Singh, 2004; World Bank, 2007)：

(一) 参与预算

参与预算是一种机制或程序，公民们透过此程序可以直接参与预算规划、

决策和预算执行的监控。它也可以是一种工具，用来增加公共经费的透明度和改进预算目标，参与预算的多元化，可以运用在地方、地区和国家的不同政府层级中。参与程序通常从地区性会议开始，采用小单位的公听会，由政府代表在会议中告之公民会议相关规则和程序，并提供预算资料和政府优先顺序的安排。在第二轮会议时，让公民确认他们对预算的优先顺序，并选出代表参加参与预算委员会。在此委员会中，公民代表和政府代表必须商议在地区会议投票中产生的优先顺序，并产生参与预算的最后建议书，公民代表在此过程中熟悉作业程序和掌握冲突解决技术，代表们也同时去访视预算相关部门，以检查其优先顺序。立法机关将经过辩论的预算书，由提出最后建议者提交给市长，市长将预算书送到城市委员会。当预算书得到认可后，参与预算即成立监控委员会，负责监控预算执行和采购程序。在这一过程中，为避免资源分配和投资优先顺序的争议，会议中会先设定资源分配的标准和公式。这一程序最早是巴西在 20 世纪 80 年代的城市层级预算中开始运作的。

（二）独立预算分析

独立预算分析是由公民社会组织和其他独立组织执行分析和倡议工作，目的是使公共预算透明化，并影响公共基金的分配。此方法只有先建立相关预算技能，才能了解和分析预算。因此，首先要建立预算指南及进行预算训练，然后再分析预算的分配，并宣布其优先顺序，再分析政府预算分配的趋向，并对不同团体、地区及部分进行分配的分析结果以外行人都懂的用语向民众说明预算的分配情形。这是资讯的传送。最后这些分析预算的组织要建立联盟，以分享资讯，避免工作重叠，同时以集体的力量达到影响预算分配的目的。这种独立预算分析最早使用在南非的爱达沙 (Idasa)。美国也在 1997 年，于首都华盛顿建立预算和政策优先中心 (the Center on Budget and Policy Priorities)，以协助开发中国家的独立预算组织。

（三）经费追踪

经费追踪使得公民社会能监控预算执行，它是经由为提供公共服务和产品所做的公共资源流向追踪。其追踪的目标是在开始处和目的之间的系统的疏漏和缺失，而不管是资金或是服务的输送。它采取两种方式。一种是公共费用追踪调查。它是一种量化式调查，透过追踪公共资金的流向，以决定资源的延展，使其能真实地送到标的团体。这种做法最早出现在乌干达 (1996)，使用此调查的目的是追踪学校和病患的预算数目。另一种是输入的追踪。它主要是监控输入到中央或地方层级的实体财产和公共服务的流向。其方法是透过使用者和获利者进行调查来搜集资料，并将其结果与原来期待的输入相比较，以查知其实际上所呈现的结果。它曾使用在印度地方公共设施的调查中。

(四) 参与绩效监控

参与绩效监控是指公民、服务使用者或公民社会组织共同来监控和评估服务的输送和公共设施，以改进服务输送的品质和减少系统中的贪污和缺失。它有三种方法在使用。第一种是公民报告卡，它是要求使用者对公共服务绩效提供回馈意见的参与调查，其调查方法依地方情况而不同，但明确要求地方能提供适当的技术以发展问卷题目，进行问卷调查，同时分析结果，将调查结果递交服务提供者。菲律宾曾以穷人服务的绩效表现进行调查。第二种是社区计分卡，它是以社区为基础的监控工具，也是社会监控和公民报告卡的混合体。一方面要求社会和公共课责；另一方面从服务提供者处得到回应，经由社区服务提供者的联结，公民得到授权后对服务提供者进行立即回应。程序上它要先确认评估的范围、部门和设施，再建立输入追踪计分卡，透过使用者和管理者的面对面会议交换意见，寻求共识点，最后将策略制度化。第三种是社会监控，它是一种通过组织资源搜集资讯的过程，然后以参与的方式将资源分析并与大众分享。此处的监控并非只是检查价格和财务，主要是关切为求社会目标，资源要如何使用。社会监控的进行，先要定义目标，再确认利害关系人，采用访谈、问卷调查、品质测验、统计整理、个案研究、参与观察、评监小组等方法搜集资料，并对资料加以分析，将结果告知利害关系人，也要求其回应，并举办公听会，以交换意见；然后将最后结果书面化，递交政府官员、媒体、参与者和其他相关团体。

(五) 公民陪审团

公民陪审团是一群由社区选出的成员，人数在 12~50 人之间。在对社区的复杂议题调查后，提出建议或行动计划。它主要用来补充正式民主过程，以改进决策品质，使政策规划和执行能够更合法、更有效率和效能。陪审团透过问答方式，从证据中探求更细节的问题，最后提供建议。其使用时间要依议题性质而定，通常需要 30~50 小时的时间。

(六) 公听会

公听会是社区层级的正式会议，经由此会议，地方公职人员和公民可以有机会针对社区事务交换意见。公听会的举行，通常要成立工作小组，针对议题，搜集资料，并有效宣传，制订公听会规则。在主持人的协调中，将不同意见加以呈现，且将结果向大众公开；若有政府官员承诺某些行动，要加以监控。

(七) 社区收音机

社区收音机就是社区电台，它是特定社区拥有和经营，用地方语言和地方文化系统报道相关的地方问题和众人所关心的事情。它可以很贴近地方听众，

反应社区的特别利益和需求。

(八) 透明入口

透明入口是一个网址，它可以提供公共财务资讯，包括预算法、预算手册和预算相关名词的定义，也可以加入国家经济资料、预算执行资料。民众可以在 X 取得服务、预算、税捐等各种相关资料，使政府的财务运作透明化。

(九) 公民宪章

公民宪章告诉公民公共服务的标准，使用者可以依此估算其所需的程序及费用。公民宪章经由标准化来改进其服务品质，使使用者可以对政府所提供的服务有所期待。

(十) 监察员

监察员独立在行政和司法体系外，由立法机关成立。其目的是接收和调查民众对官僚机构行动的抱怨，保障民众的人权及其他的权利和利益。它可以是国家层级或是地方层级，其权力可以接受抱怨，进行初始调查，或是只做调停者。其任务是保护人民对抗权力滥用、不公平决定、错误决策，使政府官员对民众负责。

四、社会课责运用的相关问题

世界银行推动社会课责已有多年，在其经费资助下，许多计划在执行，且取得一定的成果 (World Bank, 2005)。也有人将相关研究编辑成书 (McNeil & Malena, 2010; Peruzzotti & Smulaitz, 2006)。这些都说明了社会课责的可行性和适用性甚高，其概念也应为世界各国的学术界所关注。然而，在公共行政的学术领域中，却极少看到相关的引用或探讨，这是很特别的状况。虽然未能找到相关的文献去推断，但是也可以其运作过程所产生的问题中看出一些端倪。

(一) 社会课责一词混用的问题

在一般网络资料搜寻中，如果键入 social accountability，显示的资料大部分是与国际社会课责组织 (Social Accountability International) 相关的资料。它是一个为改进职场与社区的全球性标准设定的非政府组织 (Wikipedia, 2010)，其目标是建立共通的评估标准，作为对企业在社会课责方面的认可评监。它包括九个项目，分别是童工、强迫劳工、卫生与安全条件、员工组织与谈判权力、歧视动作、工作规范、工作时数、工作报酬及管理系统。企业通过此项认证，可以具有优越企业公民的荣誉，成为投资者和消费者的最好指引。国际社会课责组织成立于 1997 年，已经运行多年。因此，此名词已有某种程

度的国际认知。当世界银行推动社会课责观念时，就会有名词混用的现象发生，这对初入门者会感到困惑；而一般学术界对于先占名词的使用，也会尊重，以至于社会课责的名词就成为企业社会责任的较专业的名词，而远离公共行政界。因此，当世界银行在 2004 年推出社会课责观念时，依据其进行的相关研究，提出了解决开发中国家的穷人问题的途径。一般公共行政学者倾向于以西方先进国家行政问题解决的做法为主要参考对象，而穷人问题大都归列于经济、社会或政治问题，因此未予重视；再加上世界银行的社会课责概念，系根基于公民参与的观念，对公共行政学者而言，公民参与已有相当深厚的研究基础，对于换个不同包装的社会课责，也就不会太在意。虽然公共行政界对社会课责的关切甚少，但依其运作概念，面对公民社会逐渐发展的情势，政府与公民社会的相辅相成已是必然趋势。当政府要求本身具有行政课责观念时，加上对公民参与的社会课责观念，政府会更有接受公民社会的诚意。因此，本文认为社会课责一词虽有混用的困扰，但仍是一个值得深入研究的公共行政课题。

（二）社会课责运作途径和方法的问题

社会课责动作的途径和方法不同于传统的公民参与方式，它采用较精细的资料搜集和分析，将结果以协商谈判、理性沟通的方式公布出来，以争取民众的支持和官方的同意。其过程费时费力，也很复杂。因此，它通常只有足够的财务支持，才能有效推动。在开发中国家，政府会同意社会课责的进行，一方面它是理性的公民参与方式，另一方面它有国际组织的支持。对政府而言，它可以解决民怨，又可以显示政府的透明性及民众意见的回应性。世界银行所呈现的资料（Ackerman, 2005; World Bank, 2007）虽然显示许多成功的个案，但主要仍是因为有不同国际组织的协助。因此，当此力量去除后，是否个案能靠本身的条件和能力持续运作？当然，先前成功的个案都会留下相关的技术，也会培养出适当的人力，但政府是否仍会愿意让其有机会参与与预算相关的决策？因此，社会课责不能是公民单方面的热情，也需要加入如何使政府官员愿意接受社会课责的相关活动。这是未来进一步推动社会课责时应予以考虑的状况。

（三）公民能力和认知的问题

社会课责是以公民参与为基础的，其前提是公民本身要有足够的能力，也要有参与的热情。这一条件在公民社会发达的国家可以满足，但在开发中国家，公民的教育不普及，民众的知识水平不高，加上经济条件不好，如何让公民愿意或有能力进行社会课责的相关活动？当然，民众可以普及教育，观念也可以改变，经验也可以从不断的实践活动中吸取，但是因为社会课责本身不是

采取一般直接式反应的公民活动方式如示威、抗议，而是要公民采取较科学化、证据型的沟通说服方式。这不是一般民众所能运作的。而参与社会课责者，很可能会囿于本身的条件和利害关系，未能发挥为多数民众谋利益的作用，达成社会课责所要求的政府为民众负责的好意。由此角度考虑，要推动社会课责的先决条件，需要由政府全面推动公民教育，提升公民对自我权利和义务的认识，同时要选取适当人选，予以训练，甚至结合国际非政府组织来进行各项教育训练工作；否则，没有充分的公民认知和所需的人才，社会课责的推动是极其有限的。

（四）政府态度的问题

社会课责的诉求是由民众要求政府负责，这是理想的观点。但是站在政府的角度，它能够让本身的公共政策和公共服务有效运作，达到其行政课责的目的就不容易，若是开放对民众课责，它要对哪一群或哪一个公民社会组织课责。因此，在基本的态度上，政府是不喜欢更深层次的社会课责的推动。政府官员愿意接受公民参与本身相关事务的决策，也愿意听取公民的意见，但是提供给公民更深的参与途径，如参与预算的分配，不仅会影响代议政治的民意代表的权限，也会造成政府面对不同要求的分配考虑。因此，政府为表示其开放性和亲民性，同意有社会课责的运作，但是可能会采取消极配合的态度，提供不明确的资料，接受建议，却未予回应（Arroyo & Sirker, 2005）。这虽使社会课责可以进行，但未能达到要求政府课责的效果，会失去其运作的意义。因此，要使社会课责能有效运作，政府官员和相关公务人员也要接受适当的教育训练，使他们对社会课责具有正确的认识，了解社会课责的运作，他们才会愿意接受甚至支持社会课责的运作，这对其治理改进及服务效能改善是有相当助益的。

（五）社会课责制度化的问题

社会课责基本上是由公民发动的程序，透过所选择的参与方法来运作，并没有法律上的规定或要求。因此，其活动后的结果，对政府没有拘束力，只能依政府官员本身对此社会课责的重视与否来制定得到采纳或当参考的结果。因此，公民一头热的辛苦，却未必能得到相对的效益。主要问题在于社会课责是否制度化，是否得到体制上的法定位阶，其运作能否在既定的程序中进行，能否得到政府的相关协助，而其结果能否成为政府施政的重要参考或改进依据。答案只有是肯定的，社会课责才能有效运作。但也因为社会课责在政府的体制中运作，所以会因为在政府预算、决策、服务的监督中有所顾虑而推动其原本的强烈态度，失去其原本的以公民要求政府对其课责的原意。再者，制度化会造成运作上的僵化，无法有较创意或弹性的改变，对公民或公民社会团体而

言，社会课责的运作又变成一个官僚型体制的产物，因而失去其热诚和信念。而制度化的结果，可能造成政府必须接受改进意见或新的预算分配方式。当此结果对政府本身的施政理念或方式有不良影响时，政府应以何种态度来处理？若是制度化后的结果仍然是一种建议，仅供政府参考，那么制度化又有何意义。总之，社会课责不管是制度化还是非制度化，都有正反两方面的结果。为使社会课责的目标能够真正实现，需要依课责方式给予不同考虑，也需要更多的相关的探讨。

五、结 论

社会课责的运用对公部门有两种意义：一种是将传统的公民参与给予不同的表现方式，从公民单纯的对公共事务的意见表示，进入到要求政府对公民事务负起责任，这是公民参与观念的重大转移；另一种是将传统政府的行政课责，从施政的自我负责转向施政要考虑公民需求，并对公民负责的社会课责。基本上这两种转变，是促使政府的施政从独大的行政权，受到时势和社会变迁的影响，逐渐释出管理的权力，靠向公民社会，而走向良善治理的一种现象。因此，社会课责的概念应该可以成为公共行政的重要课题。

社会课责的运作方法虽然比起一般公民参与的方式要更复杂、也费时，但是所采取的科学化和理性化的做法，可以避免公民参与成为政府和人民冲突的借口。不仅可带给政府和公民间的良性互动，还可因其积极作为而让政府在推动公共政策和公共服务时能够有更充分的意见呈现，从而达到较周全的设计和执行。更重要的是，可以得到公民适度的反应，以改进其施政上的缺失。不过社会课责的压力，也会使政府官员不易适应，使其配合意愿低。因此，一方面要加强公民教育，提升公民素质，使社会课责能够得到公民本身的认同和支持，愿意投身其中，贡献力量；另一方面，政府也应提供相关的资讯和教育训练给公务人员，使其了解社会课责的重要性，愿意配合或接受其结果。如此，社会课责才能有效地运用在公部门。

社会课责的概念是一种政府创新和社会创新的呈现，它提供给公民真正参与政府决策的方式，避免政府暗箱作业；同时，也促成政府以更透明化、更具回应性的方式向公民负责。这对政府的施政作为来说，是一种双赢的策略，应该是被肯定的。社会课责虽然在不同的国家体制中会有不同的制度考虑，但所呈现的为民负责的精神，是所有政府应该具备的。

参考文献

1. 陈金贵（2006），政府作为与公民社会互动的探讨，第二届中国大陆台

湾及香港、澳门地区公共管理学术研讨会，澳门：澳门大学。

2. Ackerman, J. M. (2005), Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion. Social Development. Papers, No. 82, Washington, DC: The World Bank.

3. Aganwal, S. R. Heltberg & M. Diachok (2009), Scaling-Up Social Accountability in World Bank Operation. Washington, DC: The World Bank.

4. ANSA (2008), Social Accountability: A Conceptual Framework, Retrieved May 7, 2008, From http://www.ansa-africa.net/index.php/views/newsletter_view/social_accountability_a_conceptu.

5. Arroyo, D. & R. Sirker (2005), Stocktaking of Social Accountability Initiatives in the Asia and Pacific Region. Washington, DC: The World Bank.

6. Creighton, J. L. (2005), The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement. San Francisco: Jossey-Bass.

7. Hughes, O. E. (2003), Public Management and Administration (3rd ed.). New York: Palgrave MacMillan.

8. Malend, C. , R. Forster & J. Singh (2004), Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice, Social Development Papers, No 76, Washington, DC: The World Bank.

9. Malend, C. & M. McNeil (2010), Social Accountability in Africa: An Introduction. In M. McNeil & C. Malena (eds.) (pp. 1—28), Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa. Washington, DC: The World Bank.

10. PECSA (2010), What is Social Accountability, Retrieved October 29, 2010, From http://WWW. Worldbank. org. kh/pexsa/page_en. php?page=2

11. Peruzzotti, E. & C. Smulaitz (eds.) (2006). Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

12. Wikipedia (2010), Social Accountability International. Retrieved November 3, 2010, from http://en. wikipedia. org/wiki/ social _ Accountability _ International

13. World Bank (2002), Empowerment Poverty Reduction: A Sourcebook, Washington, DC: The World Bank.

14. World Bank (2003), World Development Report 2004: Making

Services Work for Poor People. Washington, DC: The World Bank.

15. World Bank (2005), Social Accountability in Public Sector: A Conceptual Discussion and Learning Module. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank.

16. World Bank (2007), Social Accountability Sourcebook. Washington, DC: The World Bank.

World Bank (2010), Social Accountability, Retrieved November 3, 2010, from <http://Web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAC/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/E>

Social Accountability Approaches in the Public Sector

Chen Chin Kuei

(Professor of Public Administration and Policy Taipei University)

Abstract: Modern governments, while still working in the framework of a bureaucratic system, have incorporated approaches of market economy and civil society in the process of promoting administrative tasks, as influenced by the new ideologies of the West in public administration domain. In this context, government is not the sole administrative body; a reticular pattern of governance is taking shape, resulting in the phenomenon of “from government to governance”. The traditional pattern in which the government accounts for its own administrative functions is not sufficient insofar as administrative paradigm transformation is concerned. A broader consideration must be taken in order to adapt to the concept of governance. Engaged in poverty reduction in the developing countries, the World Bank advocates good governance and has adopted new approaches in attempting to ameliorate poverty in these countries through cooperation between the governments and their citizens. But in the process, the inefficiency of the governments in providing service, their corruption and inability are evident, for lack of effective monitoring results in low efficacy of public administration. This has prompted the World Bank to initiate the concept of “social accountability”, that is, an approach towards building accountability that relies on civic engagement in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations who participate directly or indirectly

in exacting accountability, such as citizen participation in public policy making, participatory budgeting, public expenditure tracking, citizen monitoring of public service delivery, etc., enabling government to improve its governance, increase development effectiveness and enhance empowerment. Social accountability can take various forms, including citizen reports, community rating cards, social audits, civil jury and hearings. Its preliminary effectiveness has been seen in Latin American and African countries, but it is still not sure as to whether it can be applied to other countries or what adjustment is needed, considering their different political systems and realities, which makes social accountability a new frontier for both public administration theory and practice, and which is to be explored in this article.

Key Words: Accountability, Social Accountability, Participatory Budgeting, Citizen Jury, Public Expenditure Tracking