

RDEC-TPG-097-005（委託研究報告）

台灣公共治理指標建立之研究 政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 97 年 12 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

壹、 研究緣起

公共治理的興起，除卻回應全球化對於公部門提升效能、效率、和回應性的要求；同時，也在建構回應複雜環境之社會、經濟、文化與政治關係的適當形式，並強調制度能力以及公平合法之政治結構的建立。從形式上來說，公共治理是制度和程序條件的完備；而從實質上來說，公共治理則要求制度和程序達到一定的規範性要求。

公共治理研究總計畫所提出之全觀型公共治理理念，主要在於突破過往以「部會分工」為基礎的運作模式，以強調整合型的運作；此一整合運作模式，有來自中央政府和地方政府的整合、不同政府部門間之功能整合、以及與民間部門對公共服務傳送的整合等。而此一整合所顯現的公共治理課題，首重政府職能與角色之適切劃分與善治之建構；前者涵括中央與地方政府之職權、財政負擔責任、以及服務傳送等架構之建置與執行，後者則以治理品質的提升為主，核心議題乃為課責、效能、法治、和貪污控制。

近年來，我國政府各部會定期或不定期針對該部會所主管事務相關之議題進行調查，以探求民眾對於各類政府治理議題的態度；不過，目前各單位所進行的相關研究與調查，多限於個別政策領域或少數議題面向，故如何經由建立一個綜觀、具體的公共治理指標及其調查機制，有系統地呈現並追蹤、瞭解民眾對於公共治理相關議題的態度，有待進行深入的研究分析。本計畫擬於第一年度所擇訂「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」、「公共參與程度」等七項國內重要公共治理議題，除將依相關議題持續蒐集客觀統計資料與其他單位之調查報告外，亦將進行第二年度之專家評鑑，以提供政府決策參考，並與各界共享分析結果。

貳、 研究方法及過程

為期完善了解公共治理之發展現況，本計畫於第一年度所建構公共治理概念指標體系為基礎，以作為第二年度對我國行政體制之公共治理發展進行

系統性調查與監測之主要依據，主要包括「法治化程度」、「政府效能」、「政府回應力」、「透明化程度」、「防治貪腐」、「課責程度」、「公共參與程度」等國際重要組織所關切之公共治理要項。第二年度期以透過量化之客觀統計資料蒐集與質化之專家主觀評鑑方式，取得我國公共治理近況之綜觀性評量。第一年度為本計畫公共治理指標調查之起始年，基於量化之統計數據及調查資料將與主觀評鑑之質化資料分屬不同年度，第一年度以指標建構為主，輔以量化及質化資料之現有成果進行初步分析；而第二年度則將採佐以統計分析之後設分析方法，針對指標的重要性、可取得性、可比較性及時效性整合客觀統計資料與主觀評鑑資料，以了解我國公共治理之情況。

本計畫之公共治理指標建立將同時考量描述性及探索性的研究途徑，係以質性分析為主，量化分析為輔，利用統計方法整合資料，呈現我國行政體制公共治理之現況與優缺點。

一、本計畫第一及第二年度均首先進行文獻分析法，以政府的施政內容為主要資料蒐集對象，在質性分析上將依針對指標的重要性、可取得性、可比較性及時效性等標準，延續並更新各國內外有關公共治理之調查，整理並歸納各項指標於相應面向，並作為修正第一年度問卷題目之依據。第一年度本問卷依公共治理研究面向共分為七大議題，然各面向再依研究所需而細分為 2~4 個子面向，第二年度將視需要進行子面向之分析及整併，期以作為建立公共治理指標之重要參考。

二、本計畫為期了解社會菁英對我國公共治理之認知與評價，問卷將以專家評鑑委員會為主要調查對象，於第一年度現有委員會基礎之上，本年度預計將邀集其它部門專家委員加入評鑑，以徵集更多元意見，並經由統計方法得出此「主觀評鑑」資料之分析結果。另外，由於第一年度因計畫執行程序之故，使得所進行之客觀統計資料與主觀評鑑資料有年度之落差，第二年度將為首次可以運用同一年度之主客觀資料進行整合分析。基此，除將結合「主觀評鑑」及「客觀統計」資料之各指標數據及構面外，就所建立公共治理指標亦將有不同權重之考量，本計畫第二年度將就政策德非法及因素分析…等研究方法，視情況調整各指標構面之權重。

三、本計畫針對模型推估及公共治理指標之建立，除考量理論及實務之

相關資訊、蒐集國內外相關社會、經濟與政治之「客觀統計」資料，其目的係將主觀評鑑所為分析與同等統計資料相呼應，第二年度將以迴歸模型、不可觀察模型(Unobserved Components Model)或最大似然法(maximum likelihood method)等方式進行模型推估、建立我國公共治理指標，以檢視我國公共治理之情況。

參、重要發現

根據本研究所採取的主要調查方法，獲致的主要研究發現如下。

一、客觀統計資料方面，本計畫第一年度綜觀國內外相關統計資料庫，擷取與本計畫公共治理相關的政治、社會、經濟統計數值，蒐集主要國際組織公共治理議題調查指標，包括瑞士洛桑國際管理學院(International Institute for Management Development, IMD)出版之世界競爭力年報(World Competitiveness Yearbook)、國際透明組織(Transparency International, TI)與自由之家(Freedom House)等。

二、有關台灣政府效能於國際各組織評比間排名，IMD 於 2007 年度調查中，台灣在所有國家中經濟效率指數排名為 16、2008 年度則降至 21 名；在政府效能指標中，則由 2007 年的第 17 名提升至今年的第 10 名，可知在 IMD 的調查中，我國政府效能有顯著之進步。而根據國際透明組織(TI)研究各國家貪腐情況，台灣由 2007 年世界排名 34 降至今年第 39。其中原因與我國近來之弊案有相當之關係。自由之家針對媒體與公民自由度調查，顯示我國具相當之公共參與程度，然仍有進步的空間。

三、在國內統計資料部分，本計畫自中央研究院調查研究專題中心之學術調查研究資料庫中，選取相關學術調查研究資料和政府統計調查資料，包括台灣社會變遷基本調查、台灣社會意向調查等相關統計資料；亦自主計處政府統計資料庫中，擷取監察、司法、警政、司法等類別之統計指標。以上細部統計數值均完整彙整於報告本文附錄 1 之附表，亦均作為蒐集明年度客觀統計資料基礎，本計畫將依各議題面向與次面向進行更新、對照。

四、主觀指標資料方面，本計畫係參考已完成之國內外研究報告，並輔以自行設計之題目，建構專家訪談之問卷。三大領域學者專家之評鑑結果存在明顯差異，學術界在七大議題面向有一致性明顯給分偏低的趨勢，反之，政府界則有相對給分較高的現象。另外，產業界評鑑委員的評分相對於學術界及產業界變異情形較少、有相對集中趨勢之給分狀況。然而，針對學術界六個次類別、政府界兩個次類別的評鑑分數進行分析，發現各該領域內各評鑑委員針對七大面向議題評鑑均同時存在極大的組內差異現象。

有關詳細之主觀指標問卷資料分析結果，本計畫亦分別就學術界六個次類別、政府界兩個次類別的評鑑分數進行分析，發現各該領域內各評鑑委員針對七大面向議題評鑑均同時存在極大的組內差異現象。例如以學術界六次領域而言，管理學門在七大議題面向有一致性明顯給分偏低的趨勢；反之，政治學門則有相對給分較高的現象。另外，政治學門評鑑委員的評分相對於其它次領域評鑑委員變異情形較少、有相對集中趨勢之給分狀況。然而，其它次領域評鑑委員分別於特定面向有特定之評分趨勢，例如法律學門評鑑委員針對法治化程度議題面向的平均評分最高、評分變異亦低。此外，法律學門評鑑委員乃僅次於管理學門委員，在眾多議題面向有一致性明顯給分偏低的趨勢。經濟學門評鑑委員則給予透明化程度議題面向有較高的平均分數，然該領域委員間評分變異極大。至於社會學門評鑑委員並沒有明顯的評分趨勢，相對的，台灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）之監事與臺灣社會科學引文索引資料庫（TSSCI）中之公行、政治學類期刊編輯委員幾乎在所有議題面向上有極大的分歧意見。

再者，有關中央及地方官員評分部份，除公共參與程度議題面向由中央政府部門評鑑委員平均給分較高，其餘六個議題面向中，地方政府部門評鑑委員均明顯有相對較高的平均給分。同時亦發現地方政府部門評鑑委員間的評分變異程度均相對較大。

肆、 主要建議意見

由前述台灣公共治理指標之建立及評估分析，本計畫相應之政策建議如下：

一、根據本年度主觀資料之分析，防治貪腐議題面向於學術界及產業界評鑑委員間得到一致且偏低的評分。該意見觀感表示行政、立法、司法等部門於業務及政治運作過程中，個人或集體有相對顯著藉特權以牟取不當私利之行爲發生，並彰顯倫理和防治貪腐的體制中可待加強的空間。然而，政府界的評鑑則呈現相反的結果。雖此議題面向評鑑結果雖並不能代表實際情形，但仍反映出政府研考單位與民意間相對落差，政府單位仍需緣引政府體制外之意見，進一步審視我國廉正倫理基礎建設是否健全。與此類似的是透明化程度議題面向，學術界及產業界所表示我國政府及政治運作中之施政、選舉、政府財政等各個項目資訊揭露的程度，與政府界評鑑委員間，有顯著之落差。建議未來於進行公共治理指標資料整併時可有不同權重之考量。

二、另所有評鑑委員間對於促使政府對其資源配置及權力行爲負起責任之外部機制的健全程度、我國公眾參與政治、社會事務的程度，包括「政治參與」及「媒體自由與言論自由」等有一致且相對較高之評價。雖然該評鑑絕對數值仍需要次年度之結果供作對照，然整體而言評鑑委員對於各個議題面向之評鑑分數仍屬接近或略低於均值，顯示我國公共治理之表現仍有待努力。

三、短期而言，台灣公共治理指標旨在建立一個綜觀、具體的公共治理指標及其調查機制，有系統地呈現並追蹤、瞭解民眾對於公共治理相關議題的態度，短期而言可補足當前政府各部會定期或不定期針對該部會所主管事務相關之議題進行調查多限於個別政策領域或少數議題面向之不足，以便進行適時之政策修正。

四、建構一套屬於我國、但又能與國際接軌之公共治理指標體系，係本計畫之主要宗旨。但若欲將指標評比結果轉化為政策改進或政府改革，則需能發揮「指標管理」的功能，使其對政府部門產生引導效果。因此，建議將公共治理指標之主客觀數據蒐集和調查予以制度化，除將目前未列於公務統計彙整的指標納入每年公務統計項目中，並建立可成立專責部門負責每年度之主觀評鑑調查。藉此，我國可將國內公共治理評比之成績，與國際組織所為調查相比較，了解我國在國際上之競爭力。

五、除發展一套指標工具作為定期監測我國公共治理現況之工具外，建

議行政院研考會應有更大的企圖心，將此指標體系中主觀評鑑之工具與方法，發展成為極具特色之公共治理成效評估工具，並委由研究團隊至國際場合進行推廣，引起國際組織的注意與重視，進而肯定其信度與效度，並將其納入成為國際評比中的一項指標來源藉以彰顯我國的成就與貢獻。