

RDEC-TPG-100-001 (委託研究報告)

100 年度台灣公共治理議題調查

成果說帖

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 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

公共治理重視政治、經濟、社會與文化因素，也積極因應全球化挑戰。各國政府部門在意其自身表現的效能、效率、回應性，以及因應複雜社會環境脈絡的制度能力。近年來，我國政府各部會定期或不定期針對其主管事務執行重要議題之治理成效調查，以探求民眾對於各類政府治理議題的態度。然而，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，實必須進一步加以研究。本計畫擇定國內重要公共治理議題進行大型調查，目的希望其成果能成為評價行政管制和服務遞送過程之程序參考，並經由調查結果的分享，據以建構民眾信任及吸引全球投資。

台灣公共治理研究中心提出「全觀型」的公共治理理念，希冀突破以往「部會分工」為基礎的運作模式，強調政府的整合運作。此一整合運作模式，包含中央和地方的整合、不同政府部門間功能整合、以及民間部門對公共服務傳送的整合。整合所顯現的公共治理課題，最主要的就是政府職能與角色之適切劃分與良善治理之建構。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。

為期完善了解台灣公共治理之發展現況，本計畫針對公共治理概念建構一套完整指標體系，持續進行系統性調查與政府治理成效監測。本計畫擇定「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」為調查內容，依相關議題更新客觀統計資料，成立專家評估委員會蒐集專家學者主觀意見。最後整併客觀統計及主觀評估資料，得出年度台灣公共治理評估成果，供有關單位參考。本指標系統以綜觀角度評量台灣公共治理情況，從而了解行政組織運作的優缺點，並對各部會提出建言，以利政策推行。

貳、研究方法及過程

本計畫之公共治理議題調查係以質性分析為主，量化分析為輔，利用統計方法整合資料，以呈現我國公共治理之現況與優缺點。在質性分析上，本計畫蒐集國內外有關公共治理之調查成果，整理、分析後將相關資料歸納於本指標系統的 7 大面向，輔以專家問卷調查針對我國公共治理現況，設計題目、製發問卷。問卷經由本計畫專家評估委員會委員填寫後，運用統計方法得出「主觀評估」資料之分析結果。

專家評估委員會的組成，在 98 年度係從學術界、產業界與政府敦聘專家評估委員；惟鑑於「治理」概念的內涵乃是：「透過公民社會的參與進而更精準的達成治理的效果」，因此 99 年度新增「公民社會」專家評估委員類別，以期納入更多主觀資料來源，使得本研究的評估結果更趨完整。

本計畫之量化分析係蒐集國內外相關社會、經濟與政治之「客觀統計」資料，其目的係將主觀評估所為分析與同等統計資料相呼應，以檢視我國公共治理之情況。本計畫運用後設分析、輔以統計方法，整合客觀統計資料與主觀評估資料，以歸結我國公共治理之情況。本計畫分於 98、99、100 年度持續蒐集資料，擴編專家評估委員會規模，以及透明化指標的資料蒐集與計算，並逐年展開跨年度比較。圖 1 為本計畫指標調查研究方法之流程圖。

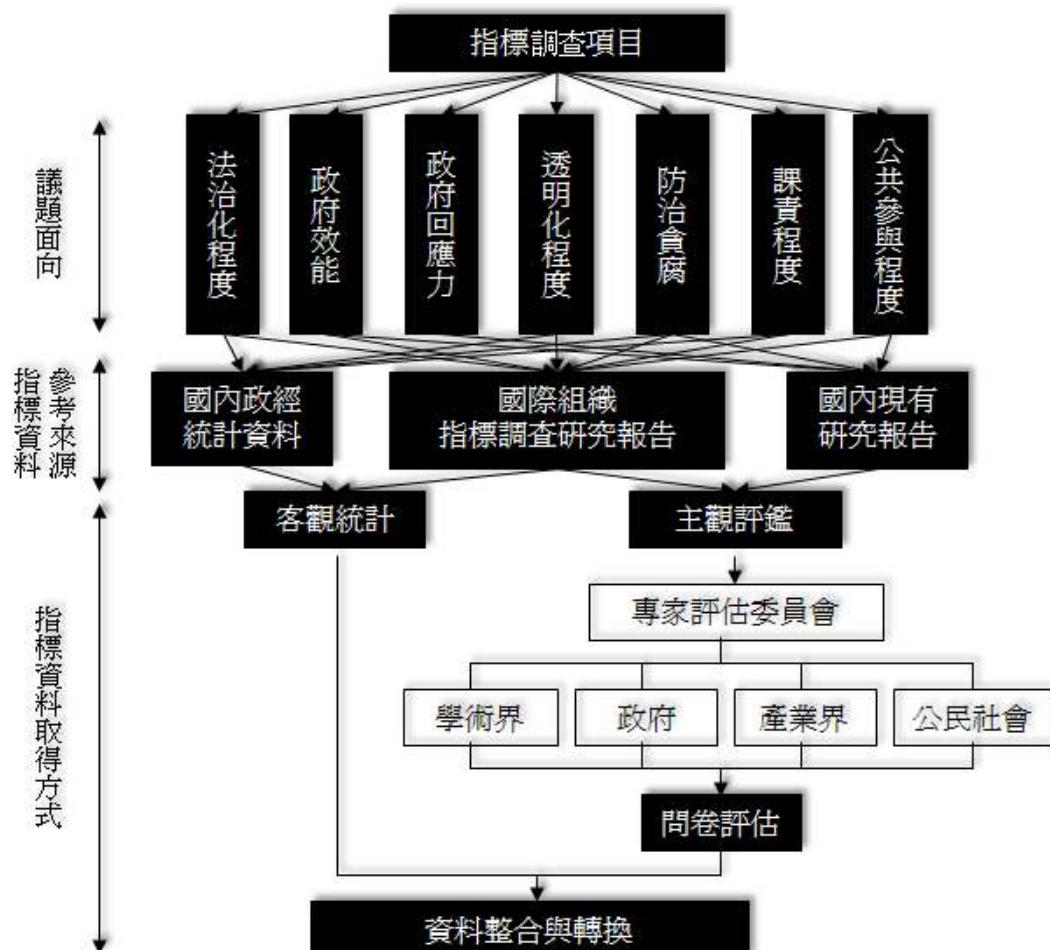


圖 1 指標調查流程

資料來源：本研究自行整理

本計畫於第一年度（97 年度）之工作目標在於確認評估指標，並進行初步資料轉換與比較之分析。第二年度（98 年度）之工作重點則為較為複雜之資料轉化與後設分析（meta - analysis），以深入了解我國公共治理之情況與發展。今年度（100 年度）則延續前幾年的研究架構，完成評估委員續聘。各領域委員總數（4 個主領域專家、11 個次領域專家）共 251 位。

此外，本年度（100 年度）延續主觀指標評估問卷 121 題主觀指標評估題目，委請專家評估委員會進行評估，並更新 2006 至 2010 年客觀統計資料。最後再以統計方法，完成主客觀資料整合。

參、重要發現

根據本計畫所採取的主要調查方法，所獲致的主要研究發現如下。

一、客觀統計資料

本計畫綜觀國內外相關統計資料庫，擷取與本計畫相關的政治、社會、經濟統計數值，內容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），以及國際透明組織（Transparency International, TI）與自由之家（Freedom House）等國際組織所發表的調查資料。

二、台灣公共治理成效的國際表現

在 IMD 的評估中，台灣的表現是逐年上升。在 2010 年的調查中，台灣在所有國家中排名第 8，2011 的排名，則為第 6；而在政府效能指標中，則由 2009 年的第 18，進步到 2010 年的第 6，2011 年則小幅退步至 10，但總體來說仍有顯著進步。國際透明組織（TI）係當前研究國家貪腐情況相當具公信力之組織，根據 TI 的調查成果，台灣政府的清廉排名由 2008 年第 39 名微幅上升至 2009 年第 37 名，2010 年度再上升至第 33 名。在課責程度表現上，依據全球治理指標評估結果，我國 2008 年與今年排名是一致的。而根據自由之家的調查，我國一直以來都屬「自由」的國家。

三、國內統計資料

本計畫除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「台灣公共治理指標調查報告」之附錄。

四、主觀指標資料

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。為求調查對象不偏於特定領域，以專家評估委員會（expert panel）之方式，在以職務為邀請對象設定之原則下，針對學術界、產業界、政府與公民社會 4 領域敦聘 251 位評估委員。

99 年度加入了「公民社會」領域專家評估委員後，重新計算專家評估委員會各領域與次領域委員所佔之權重值。公民社會領域委員的評估結果在本指標系統的影響力較大，而學術界與產業界領域委員的權重則大幅降低。其中，以產業界領域委員的權重降低的幅度較多。然而，政府領域委員的權重值則有小幅度的增加。

100 年度評估結果，不論是否包含公民社會的評估，整體而言都較 99 年度下降許多。除了「法規管制」、「政府回應力」、「政治透明化」、「財政透明化」、「代議課責」、「政治參與」外，其他面向分數皆下降。

本年度（100 年度）專家評估委員之評估結果與去年大致相同，各領域依然存在差異。整體來說，前一年度（99 年度）指標值為 5.91 分，今年則降低為 5.87 分，降幅約 0.7%。若不採計公民社會委員總成績為 6.05 分，較包含公民社會委員之分數為高，但與 99 年度，同樣不採計公民社會委員的總分相比，分數約降低 1.4%。

99 年度以後的指標，係採取加入「公民社會」領域委員的新權重值計算。根據 AHP 的計算，公民社會領域委員所佔比重稍大，而所給予的評分亦較嚴格，總分稍微降低是可預期的。不過值得注意的是，100 年度的總分比起 98 年度，僅採計三領域專家權重值的計算結果，下降約 1.5%。

五、跨年度主客觀指標綜合比較

本計畫在 99 年度，在專家評估委員會中，新增「公民社會」領域的專家評估委員。因此可將過去三年（98、99、100 年度）的主客觀分析，區分為不包含公民社會、以及包含公民社會的跨年度主客觀指標綜合比較。

本計畫在整併主觀及客觀指標評估資料時，參酌 IMD 全球競爭力指標的統計設計，賦予主觀及客觀資料不同的權重值，並比照世界銀行發佈的 WGI，因側重主觀評估原則，而將主觀指標與客觀指標的比值，分別設為三分之二及三分之一的權重值而進行加權平均，以得到 7 個面向加權後的平均數。由於本計畫在 99 年度加入「公民社會」領域專家評估委員，於下將分析內容區分為不包括公民社會，以及包括公民社會兩部分處理。

（一）未納入公民社會之跨年度指標比較

表 1 為未納入公民社會的主客觀指標分數表。本年度（100 年度）各指標構面的數值，皆有主觀指標值優於客觀指標值的現象，而差異幅度在 0.02 至 1.62 分，相較於 99 年度的 2 分為低。然這也顯出主觀認知與客觀資料所存在不一致。原因應包括我國統計資料庫的建構，尚未能完全反映我國現實環境；也可能是專家評估較為樂觀。

而比較 7 大議題面向總指標值，99 年度較 98 年度成長 3%，100 年度則較 99 年度微幅下跌 0.3%，總體來說，我國公共治理表現，在不考量公民社會委員時，是較為樂觀的。

表 1 未納入公民社會主客觀指標跨年度比較值

面向	98 年度 (未納入公民社會)			99 年度 (未納入公民社會)			100 年度 (未納入公民社會)		
	主觀 指標 值	客觀 指標 值	總指 標	主觀 指標 值	客觀 指標 值	總指 標	主觀 指標 值	客觀 指標 值	總指 標
A 法治化程度	5.32	5.71	5.45	5.56	5.46	5.53	5.50	4.99	5.33
B 政府效能	5.94	4.85	5.58	6.01	4.61	5.54	5.82	5.80	5.81
C 政府回應力	6.34	5.79	6.16	6.39	6.23	6.34	6.29	5.96	6.18
D 透明化程度	5.89	4.89	5.56	6.00	5.59	5.86	6.02	5.54	5.86
E 防治貪腐	5.79	5.24	5.61	6.10	5.77	5.99	5.95	5.45	5.78
F 謹責程度	6.11	4.80	5.67	6.45	4.30	5.73	6.28	4.66	5.74
G 公共參與程度	6.38	4.49	5.75	6.46	5.10	6.01	6.49	5.61	6.20
面向總分	5.96	5.13	5.68	6.14	5.31	5.86	6.05	5.42	5.84

資料來源：本計畫自行整理。

(二) 納入公民社會之跨年度總指標比較

表 2 為納入公民社會主客觀指標表，去年度（99 年度）為本計畫首次納入公民社會委員，因此本部分比較，僅有 99 年度以及 100 年度的數據資料。由表 6-2 可看出，公民社會領域專家評估委員的加入，由於評分較為低，因此整體主觀分數也跟著下降。下降幅度，以防治貪腐和課責程度最多。這兩面向在未加入公民社會委員計算時，分數變化是趨於漸增。由此可看出，公民社會委員對於政府的評估，較任何領域委員，都來得嚴格。

在比較 7 大議題面向總指標值，加入了公民社會委員後，本年度（100 年度）主觀指標分數較去年度（99 年度）下降 0.68%；而總指標，因為客觀指標分數顯著進步（上升 2.07%）的關係，則微幅上升 0.17%。總體來說，雖然我國公共治理總指標分數有成長，但幅度相當有限，顯示我國公共治理表現，加入了公民社會的評估後，是較不樂觀的。

表2 納入公民社會主客觀指標跨年度比較值

面向	99 年度 (納入公民社會)			100 年度 (納入公民社會)		
	主觀 指標值	客觀 指標值	總指標	主觀 指標值	客觀 指標值	總指標
A 法治化程度	5.42	5.46	5.44	5.29	4.99	5.19
B 政府效能	5.74	4.61	5.36	5.63	5.80	5.68
C 政府回應力	6.10	6.23	6.14	6.23	5.96	6.14
D 透明化程度	5.87	5.59	5.78	5.93	5.54	5.80
E 防治貪腐	5.78	5.77	5.78	5.69	5.45	5.61
F 謹責程度	6.17	4.30	5.56	6.07	4.66	5.60
G 公共參與程度	6.29	5.10	5.90	6.26	5.61	6.05
面向總分	5.91	5.31	5.71	5.87	5.42	5.72

資料來源：本計畫自行整理。

而探究主、客觀評估的差異，除前所述專家學者與現實體制有認知上的差異外，另外需思考的是民意在公共治理評估的角色。這當中的落差，顯現公民社會對公共治理的評分有低於產官學三大領域專家的觀感，就其差異或可為我國政府在後續政策制定上，期以落實公共治理時之社群邀請的參考。

具體而言，本計畫建議我國除應該從制度化、法制化上著手，亦應推廣政府資訊透明化，提升政治議題決策的多元參與及決策過程的透明度，同時亦將有助提升公務人員廉能表現、提升代議政治的效能。

肆、 主要建議意見

由 98、99、100 三個年度台灣公共治理指標之建立及評估分析，本計畫就相應之政策建議如下：

一、就「立即可行」政策方面，本計畫建議：

(一) 加強統計資料與實體發展的相應發展（主辦單位：主計處、中央各部會相關統計單位，協辦單位：地方政府主計、研考單位）

就本計畫主觀與客觀評比結果來看，主觀與客觀評比一般來說有相當之差異。以課責程度為例，課責程度的主客觀差異是所有面向中最大的，主觀評比顯著高於客觀指標。主觀評比部分，行為準則是得分最低的次面向；客觀評比部分，政府採購則為最低分。此顯現本計畫對我國客觀資料的認知與預期有不一致之處，也或有統計資料建置落後於實際發展的潛在改進空間。因此，本計畫建議政府相關統計單位參考國際組織或其他國家政府網站的資料建置，並廣納專家建議，依據每一年調查結果檢討統計資料的蒐集，適時調整，以利我國公共治理指標的發展。

因此本計畫建議相關單位應將尚未列入公務統計彙整的指標，納入年度公務統計項目。除將公共治理指標之主客觀數據蒐集和調查予以制度化外，可根據本公共治理指標的架構，將目前尚未列於公務統計彙整的指標納入每年公務統計項目中。下表 3 列出本計畫建議可增加之公務統計項目，其中政黨人數的部分，本計畫建議內政部可向各政黨要求其主動提供政黨黨員數，以及其他相關資訊，除了可供公共治理的評估，也可供民眾參考。此外，“政府資訊公開法”落實效果普遍認為不佳，應立即做改善。在政府資訊主動透明化、公開化上面應多加努力，包括行政院決策過程、行政院政策評估報告等等，建立網路資訊平台及完善的資訊檢索系統。

表 3 建議納入之公務統計資料表

指標面相	指標次面相	指標內容	主辦機關	協辦機關
防治貪腐	倫理基礎建設	政風預算數	法務部	各地方政府 政風單位
課責程度	政府採購	行政院工程會對工程施工查核小組之績效評分	公共工程委員會	
		行政院工程會對採購稽核小組之績效評分	公共工程委員會	
公共參與程度	政治參與	人民參加政治團體百分比（單位:百分比%）	內政部	
公共參與程度	政治參與	政治獻金總額（千元）、選舉經費（千元）	監察院	

資料來源：本計畫自行整理。

(二) 加強政府政策研擬單位與民間團體的交流（主辦單位：各政府政策研擬單位，協辦單位：各縣市政府）

本計畫去年度加入公民社會，包括媒體與非營利組織；並透過四場全國座談會，與學界、公務同仁及民眾交流，讓民間社團、學術界、公務機關及一般民眾能參與政策制定過程，落實公民參與。從前一小節的分析來看，加入了公民社會的評比結果，分數如同去年度一樣，是偏低的，突顯了我國政策與民意上的落差。我國雖屬民主體制，對於民意非常的重視，但是就本計畫評估成果來看，屬差強人意。媒體與非營利組織在國際社會中，有相當重要的角色；特別是非營利組織，例如智庫、環保團體、社運團體等，對於國家政策常有相當重要的研究成果或是建議。因此我國應加強與民間團體的交流，以提升人民福祉。

因此本計畫建議，政府單位可透過座談會的方式，邀集民間團體參與政策研擬。此外，也可多與國內大學或是智庫交流，舉辦研討會，藉此加強政府與智庫、公民社會團體之間的互動和往來。

二、就「中程計畫」來看，本計畫建議：

(一) 落實部會間的溝通與政策連貫性（**主辦單位：中央各部會，協辦單位：地方政府單位**）

從 98 與 99 年度，在政府效能與政府回應力兩面向的評比上，主觀部分都是個別施政項目優於總體施政；客觀部分則是政府回應力上，總體施政優於個別施政項目。而在 100 年度的評估中，雖然政府效能分數大大提升，但政府回應力的分數卻是下降。這樣的差距，顯示出我國政府各部門間的協調，以及政策規劃上，有相當的改進空間。

政府政策品質是決定一個國家人民福祉最重要的一環，因此，各部會必須要同步，共同解決問題。本計畫建議中央部會在政策制定與執行上，仍須持續加強與各執行單位溝通，深度掌握執行上所面臨的問題。此外，我國政府政策的規劃，也應加強長遠的考量，而非僅是選舉承諾，以利長久發展。

(二) 建立彈性化之公共治理指標以順應社會變遷（**主辦單位：行政院研考會，協辦單位：各縣市研考單位**）

今年發布的 IMD 全球競爭力指標，台灣在政府效能上排名大大提升，政府單位普遍認為是台灣治理進步的具體表徵，也是一大鼓勵。從指標的內容來看，這和我國自去年起通過的兩岸經濟合作架構協議有十足的關係，可見出我國公共治理指標的評估，是需要斟酌當年度的國際情勢而做適當的調整。

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，可補足當前各層級政府定期或不定期針對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。本計畫建議，可以每五年為一循環，重新檢討公共治理指標的內涵，順應時勢，做出修正。

(三) 結合民間成立公共治理調查專責機構（**主辦單位：行政院研考會**）

本計畫已建立能與國際接軌之公共治理指標體系，並且也加入了公

民社會的評估，因而更能將指標評比結果轉化為政策改進或政府改革，發揮「指標管理」的功能，使其對政府部門產生引導效果。

因此，本計畫建議結合民間力量，成立專責調查機構以負責每年度之主觀評估調查及統計資料蒐集。惟應注意的是，主觀調查之評估委員須對治理指標內涵有一定程度之瞭解，與一般的民意調查有所差異，未來成立專責機構時，對於評估委員的選擇亦應謹慎思量。藉此專責機構的設立，除追蹤我國歷年之表現，更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。此外，每年亦針對國際情勢或國內發展需要，就公共治理評估成果，應用於公共議題的分析與探討上，使公共治理治標的功能更加完善的發揮。

三、就「長期發展」來說，本計畫建議：

(一) 公共治理指標之國際接軌（**主辦單位：行政院研考會**）

根據本計畫團隊代表行政院研考會於 APEC 年會中的經驗分享，本計畫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，建議行政院研考會可將此指標體系中之主觀評估工具與方法，發展成為極具特色之公共治理成效評估體制。本計畫於今年九月於舊金山所舉行的 APEC 研究中心研討會中，將本計畫四年研究成果發表，獲得各研究中心相當正面的評價。本計畫建議研考會除將研究成果帶至國際研討會發表外，也可與國外大學或是國際智庫交流，舉辦研討會，確立我國公共治理指標信度與效度，從而能有機會將其建置為國際組織評比的重要指標來源，藉以彰顯我國的成就與貢獻。

(二) 建立我國公共治理績效管理制度（**主辦單位：行政院研考會，協辦單位：各縣市研考單位**）

就公共治理指標的長期發展來說，本計畫希望能夠根據每年所持續調查之項目，治理指標可以追蹤公共治理表現而進行績效之獎勵、並針對退步項目進行補強。此外，順應公共治理需要及當下各層級政府所面臨之治理挑戰，台灣公共治理指標亦能彈性增加評價項目，以作政府施政參考。