

RDEC-TPG-101-001（委託研究報告）

101 年度臺灣公共治理指標調查 政策說帖

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 102 年 2 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

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量化或質化的調查，以探求民眾對於各類政府治理議題的態度與評價。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，缺乏全面檢視與評估政府表現的機制，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，實有待進行深入的研究分析。因此，本計畫以全觀的角度評量國內公共治理的情況，擇定國內重要公共治理議題進行大型調查，以瞭解我國行政、執行的優缺點，並對各部會提出建言，使其成為行政體制管制和服務遞送過程之程序評價的參考。要言之，經由調查結果的公開與分享，可據以建構民眾信任及吸引全球投資者之穩定而風險低的行政體制與基礎軟體設施。

據此，為期完善了解公共治理之發展現況，本計畫以第一年度（97 年度）所建構公共治理概念指標體系為基礎，作為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，並且以七項公共治理議題，包含「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」與「公共參與程度」等國際重要組織所關切之公共治理要項，作為本年度臺灣公共治理指標評估架構。今年度（101 年度）之計畫重點除了延續過去的調查工作外，並且持續提升測量指標的效度、擴增公民社會的代表人數、規劃以網路問卷調查方式蒐集主觀指標之資料及蒐集一般民眾對於當年度公部門治理表現之看法與評價。在主、客觀指標資料蒐集完成後，再以第二年度（98 年度）、第三年度（99 年度）及第四年度（100 年度）所採用之統計後設分析法（meta - analysis），整合主、客觀指標。最後以量化之客觀統計資料蒐集與質化之專家主觀評估方式，取得我國公共治理近況之綜觀性評量。

貳、研究方法及過程

本計畫之公共治理指標建立係以質性分析為主，量化分析為輔，並利用統計方法整合資料，以呈現我國行政體制公共治理之現況與優缺點。申言之，在質性分析上，本計畫蒐集各國內外有關公共治理之調查，整理、分析並歸

納各項指標於本調查之七個面向，輔以針對我國現況設計之題目，製作評估問卷。此一問卷經由本計畫所組成之專家評估委員會委員填寫後，再經由適當的統計方法，可得出此「主觀評估」資料之分析結果。

本計畫成立「專家評估委員會」進行主觀評估。委員會由「學術界」、「政府」、「產業界」以及「公民社會」等四領域專家組成，今年度則是擴大邀請公民社會代表，以提升公民參與的機會。再者，為了持續評估與調整相關衡量指標的適用性，經由研究團隊內部討論及敦聘兩位外部專家檢視專家主觀評估問卷內容，為維持跨年度的一致性和可比較性，雖未更動指標項目，但部分指標的文字則進行適度的調整，使其更為明確化。第三，臺灣公共治理研究中心在 2011 年已完成線上問卷與資料庫運算系統建置，因此，為提升本計畫調查之效率，因此本年度（101 年度）的專家評估工作主要透過臺灣公共治理指標專家評估網頁，以實施網路填答為主、寄發書面問卷為輔的方式執行，協助本年度專家委員完成其問卷填答工作。專家問卷最後回收情形：學術界有 108 位，政府單位有 42 位，企業界有 41 位，公民社會有 39 位，共計 230 位。最後，為回應不同社會文化的需求，本研究在今年度將蒐集「一般民眾」對於 100 年度公部門治理表現之看法與評價，因此，本研究以專家主觀評估問卷為基礎，維持七大面向及其中指標之架構，設計相對應的指標題目，作為民眾版之問卷題目，並邀請兩位外部專家進行問卷內容的修正，定稿後再建置臺灣公共治理指標民眾評估網頁。另一方面，臺灣公共治理研究中心與本研究團隊也開始利用各種管道進行宣傳與行銷，鼓勵民眾運用「臺灣公共治理指標線上問卷」填答系統參與評估，以完成本年度民眾的填答工作。民眾問卷最後回收 421 份，刪除未填答一半以上的無效樣本後，有效樣本為 377 份。

客觀指標建構上，本計畫國外資料部分主要參考 IMD 的統計資料；在國內的部分，則自主計處統計資料庫擷取監察、考試、司法等統計資料。今年度的量化分析除建立在去年度資料蒐集之基礎上外，亦依資料適用情況調整資料內容，並補增國內相關統計資料。本計畫參考之國際組織資料庫與國內統計資料庫包含：IMD 出版之世界競爭力年報（World Competitiveness Yearbook）、國際透明組織（Transparency International, TI）、自由之家（Freedom

House)、世界銀行之全球治理指標(Worldwide Governance Indicators, WGI)、司法統計、法務統計、監察統計、警政統計、審計部統計年報、公共工程委員會統計資料與國家通訊傳播委員會統計等。今年度更新國內外客觀指標總計 272 筆，其中採用國際組織公布之指標項目共計 92 項，採用國內統計資料之指標項目共計 180 項。

為期整併公共治理指標各主要及次要指標之專家評估結果，以得出最終公共治理之評價，本計畫採用層級程序分析法（Analytical Hierarchy Process, AHP）計算各領域專家之權重值；並以分析網絡程序法（Analytic Network Process, ANP）衡量七大指標與二十個次指標之權重。

參、重要發現

本年度根據本計畫所採取的主要調查方法，綜合主觀與客觀指標之統計分析結果，所獲致的主要研究發現如下。

一、主觀指標評估結果

首先，從 20 個次面向的加權平均值來看，本年度（101 年度）的研究結果顯示，媒體自由與言論自由（指標值為 6.03 分）評分最高，也是唯一超過 6 分的面向，政府效能的總體施政（指標值為 4.27 分）評分最低，次低的面向則是司法體系（指標值為 4.32 分）。相較於前一年度（100 年度），本年度（101 年度）各次面向的指標皆呈現下降的情形，退步幅度介於 0.10 至 1.36 之間，其中以政府回應力總體施政面向下降幅度最多（下降 1.36 分），政治參與和倫理基礎建設的面向次之（下降 1.26 分和 1.15 分）；至於警政治安面向則是下降幅度最少（下降 0.24 分）。再者，若從 7 大面向之加權平均值來看，本年度（101 年度）研究結果顯示，課責程度（指標值為 5.37 分）評分最高，次高的是公共參與程度（指標值為 5.34 分）；而政府效能（指標值為 4.49 分）評分最低。相較於前一年度（100 年度），本年度（101 年度）各面向的指標皆呈現下降的情形，退步幅度介於 0.26 至 1.18 之間，其中以政府回應力的下降幅度最多（下降 1.18 分），政府效能次之（下降 1.14 分）。整體來說，前一年度（100 年度）的最終主觀指標值為 5.87 分，本年度指標值則

為 4.99 分，相較於去年呈現明顯退步，值得政府部門重視並檢討各面向下滑的原因。

二、客觀指標評估結果

首先，從 20 個次面向之加權平均值來看（如表 3 所示），本年度（101 年度）以政府回應力的總體施政評分最高（指標值 6.97 分），另一個指標值超過 6 分的面向是法規管制面向（指標值 6.04 分）；預算控制評分最低（指標值 4.47 分）。相較於前一年度（100 年度），本年度（101 年度）各次面向的指標值有部分增加、部分下降，變動範圍約在-0.95 至 1.26 之間，其中以法規管制則上升幅度最多（上升 1.26 分），政治透明化退步幅度最多（下降 0.95 分）。其次，從 7 大面向之加權平均值來看（如表 6-4 所示），本年度（101 年度）以政府回應力的評分最高（指標值 6.06 分），也是唯一指標值在 6 分以上的面向；課責程度最低（指標值 4.81 分），另一個指標值在 5 分以下的面向則是公共參與程度（指標值 4.93 分）。相較於前一年度（100 年度），本年度（101 年度）各面向的指標值有部分增加、部分下降，變化幅度約在-0.68 至 0.52 之間，其中以法治化程度上升幅度最多（上升 0.52 分），公共參與程度則下滑幅度最多（下滑 0.68 分）。整體來說，前一年度（100 年度）的最終客觀指標值為 5.42 分，本年度（101 年度）指標值則為 5.30 分，相較於去年的表現亦呈現退步狀況。

三、主客觀指標綜合比較

結合主、客觀指標進行比較可以發現，本年度（101 年度）在法治化程度、政府效能、政府回應力、透明化程度、防治貪腐面向的客觀指標值高於主觀指標值，僅有課責程度、公共參與程度面向的主觀指標值高於客觀指標值（如表 6-5 所示）。再者，比較 7 大面向總指標值，前一年度（100 年度）總分為 5.72 分，本年度（101 年度）則為 5.09 分，相較去年度明顯退步 0.63 分，顯示我國公共治理指標是退步的。

四、民眾問卷試測結果

民眾給予較低評分的題目方面，包含立法委員清廉程度（指標值為 2.44 分）、鄉鎮市民代表清廉度（指標值為 2.60 分）、縣市議員清廉度（指標值

為 2.69 分)、政府機關把錢花在刀口上的程度(指標值為 2.82 分),意味著民眾對於民意代表清廉評價較為偏低。再者,從次面向評估結果來看,民眾評分最高依序為媒體與言論自由(指標值為 7.50 分)、透明化基本資料(指標值為 5.85 分)、警政治安(指標值為 5.73 分)、行為準則(指標值為 5.45 分)、法規管制(指標值為 5.01 分);而評分最低則依序為預算控制(指標值為 2.82 分)、倫理基礎建設(指標值為 3.47 分)、政治參與(指標值為 3.50 分)、代議課責(指標值為 3.77 分)、審計(指標值為 4.09 分),相較於專家評估結果,民眾在各次面的評估分數皆低於專家,其中在預算及審計次面向方面,專家和民眾的評估分數差異較大。

肆、政策建議

根據此次的研究分析及發現,本研究就相應的政策,研擬出短、中長期各個階段的政策建議,以作為未來政府施政的參考:

就「立即可行」建議方面,本計畫分成調查執行與相關政策兩個面向,茲分述如下:首先,在調查執行方面,包含:

一、**加強統計資料與實體發展的相應發展(主辦單位:主計總處、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)**

就本年度(101 年度)主觀與客觀評比結果來看,兩者之間仍有相當之差異。例如:在法治化程度、政府效能、政府回應力、透明化程度、防治貪腐面向的客觀指標值高於主觀指標值,僅有課責程度、公共參與程度面向的主觀指標值高於客觀指標值,此顯現本計畫的專家主觀評估和客觀資料的認知與預期有不一致之處,造成此現象的可能原因有:(1)統計資料建置落後於實際發展的潛在改進空間、(2)本計畫主觀指標評估調查時間比客觀指標的建置時間較晚,而本年度主觀指標評估是詢問專家對於 100 年度的看法,而本年度的調查執行時間是 101 年 8 月,因此專家可能會涵蓋兩個年度(100、101 年度)的主觀認知,造成兩者評估結果不一致。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，並且將主觀指標調查時間往前規劃，若能在三月底前完成最為理想，如此主觀指標的評估所投射之時間和該年度客觀指標蒐集時間較為一致。

二、 公共治理主觀指標宜以專家評估為主，透過網路調查蒐集民眾意見的方式仍有諸多限制（主辦單位：行政院研考會）

為擴大公民參與的層面，本計畫於今年度首次嘗試邀請對公共治理議題有興趣之民眾參與評估，雖然順利完成試辦工作，惟就其執行過程與結果仍有不少值得討論的問題。首先，在參與對象方面，本研究雖然利用各種管道進行宣傳，也利用抽獎為誘因以提高參與意願，但歷時一個月的上網填答期間，實際參與評估的人數仍十分有限，可說是事倍而功半。其次，就成本樣本的基本結構來看，低年齡層、高教育程度及北部地區的民眾參與比例明顯偏高，與臺灣的實際人口結構相去甚遠，不具有代表性。第三，由於一般民眾對各項公共治理議題的瞭解程度較為有限，評估指標雖然與專家問卷一樣維持七大面向和 20 個次面向，但評估項目則大幅簡化，僅能就七大面向和 20 個次面向與專家評估結果進行比較，因評估基礎並不一致，並不適合整併。最後，不同於專家評估委員會的組成有明確的邀請標準，每一年度的參與對象變動不致於太大，而一般民眾則是採取自願參與的方式，每一年度的參與對象與人數可能會出現相當大的變動，導致主觀指標的評估結果亦有極大的波動，缺乏信度。總言之，公民參與政府治理表現之評估具有民主正當性，惟本研究建議執行方式可另行規劃專案處理，除應簡化評估項目外，可採用電話訪問或面訪等方式，並以隨機抽樣的方式進行，以增加樣本的代表性。

三、 修正研究案及主客觀指標名稱，避免外界誤解本研究之性質（主辦單位：行政院研考會）

有鑑於「調查」一詞可能會被讀者誤解為針對一般民眾所進行之民意調查，或是誤以為本研究案是各項公共治理指標的後設研究，事實上，本研究主要是建立公共治理指標系統後，以專家評估及次級統計資料的分析來呈現我國政府當前施政表現的評價。故本研究建議可以將本案名稱「臺灣公共治理指標調查」修正為「臺灣公共治理指標之研究」，以正視聽。此外，在本年度的年會成果發表會時，有與談人提及可考慮將主、客觀指標名稱修正，

因主觀與客觀的區分似乎易給讀者有對立性之意涵，兩者反映不同的調查結果，故經由本研究團隊內部討論後，建議可以考慮將主觀指標修正為「專家評估指標」(Expert Evaluation Indicators, EEI)，而客觀指標修正為「公務統計指標」(Government Statistical Indicators, GSI)，此舉亦有助於釐清指標的來源性質。

其次，在政策方面：

一、 持續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）

從本年度（101 年度）主觀指標評估結果，媒體與公民社會對於臺灣公共治理的評估表現如同前幾年仍然比其他領域來得不理想，凸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。由於媒體與非營利組織在國際社會中，扮演相當重要的角色，因此我國應加強與民間團體的交流，促進其對政府相關施政作為的參與和瞭解，以提升人民福祉。據此，本計畫建議政府單位可透過座談會方式，邀集非營利組織代表參與政策研擬。再者，由於媒體具有議題設定及政策溝通的功能，因此政府單位在進行政策執行時，可以召開說明會，邀請媒體代表參與，讓媒體代表瞭解政策後進行報導，以達到政策行銷效果，增加政策執行成功的機率與社會大眾的認同。

二、 加速推動組織改造與流程再造進度，落實傾聽人民意見相關機制（主辦單位：各政府政策研擬單位，協辦單位：各縣市政府）

從七大面向之主觀加權平均值來看，本年度（101 年度）研究結果顯示，以政府效能（指標值為 4.49 分）評分最低，此與國際組織的評比結果相一致；而公共參與面向的表現在主觀和客觀指標上均低於去年度（100 年度）。因此，一方面建議政府各部會在推動政府再造之際，應同時簡化行政流程；另一方面可以邀請相關政策利害關係人對於政府效能不彰的政策，進一步診斷出問題所在，並且共同提出可行的改善對策，將其代表的意見納入施政方針，即使未採納也應給予回應意見。具體作法例如：定期舉辦座談會、建置網路公共論壇、舉行願景工作坊等，如此一來，不僅提供民眾表達不同意見的機

會，落實公民參與的目標，也促進政府與民眾的相互溝通效果，讓民眾感受到政府願意放下身段傾聽人民的意見，建立彼此間的信任關係。

就「中長程」政策方面，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）

本年度（101 年度）在政府效能及政府回應力上，皆是主觀評估亦係個別施政項目優於總體施政，客觀評估則是呈現相反的情形，由此可見我國政府各部門間的協調以及政策規劃上，仍有相當的改進空間。而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，各部會必須要同步溝通，共同解決問題，以避免各項政策的效果相互抵銷，徒勞而無功。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）

臺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。而長期來說，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。除此之外，順應公共治理需要及當下政府所面臨之治理挑戰，臺灣公共治理指標未來應每隔一段時間重新評估調查項目，亦能彈性增減評價項目，例如：下一年度可規劃邀請專家學者進行座談會，共同討論本計畫應彈性增減的評估項目，讓我國公共治理評估指標能夠與時俱進，反應治理環境的變遷與需求。

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，協辦單位：各縣市研考單位）

本計畫建議除將公共治理指標之主客觀數據蒐集和調查予以制度化，並推動網路調查機制外，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。具體言之，目前本研究團隊蒐

集公務統計資料過程仍有極少數統計資料不易在機關網站下載相關統計資料，建議可納入公務統計資料蒐集範圍，例如：新增「立案政治性團體黨員人數」統計資料（主辦單位為內政部，協助辦單位為行政院研考會）；目前法務部廉政署網站已有公布中央政府的廉政預算，但缺少地方政府的廉政預算統計資料，建議新增「地方各政府機關廉政預算」統計資料（主辦單位為法務部廉政署，協辦單位為行政院研考會）。再者，本研究建議可結合民間力量，成立專責調查機構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，在專家評估委員會的組成上，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。

四、 落實相關廉政倫理規範，提升公職人員的廉能表現（主辦單位：法務部廉政署，協辦單位：各縣市政風單位）

本年度（101 年度）和去年度（100 年度）的主客觀評比中，主、客觀評估皆為倫理基礎建設優於貪腐印象，其中本年度（101 年度）以立法委員、縣市議員及鄉鎮市民代表清廉程度等題目的各領域委員主觀評估分數一致皆低於 5 分，因此，建議法務部廉政署應該針對相關公職人員，規劃反貪與防貪宣導專案，例如：落實政府機關關說登記制度、嚴格執行利益迴避條款、加強公務人員的廉政倫理規範教育，並且建立民眾與公務人員檢舉貪腐案件的誘因機制與保護機制，落實公民參與及監督廉政建設。

五、 推動公共治理指標之國際接軌（主辦單位：行政院研考會，協辦單位：各縣市研考單位、各主要智庫）

本計畫團隊代表行政院研考會於去年（2011 年）APEC 年會中的經驗分享，與會者提出相關意見，而本研究團隊亦提出回應，諸如：(1)有與會者認為本研究的理論架構較為薄弱，建議採用主成分分析(PCA)來決定指標權重值，而非層級分析法(AHP)，本研究團隊回應 AHP 雖有其限制，但是較為指

標建構較常使用的方法之一。(2)有與會者提問如何將本研究團隊所建構的公共治理指標提供給其他國家採用，本研究團隊表示可以和有興趣的國家討論相關的技術與方法，再由各國自行評估指標採用的可行性。(3)有與會者認為本研究架構和世界銀行指標相似度極高，本研究團隊回應表示雖然兩者的指標重複性高，但是主要從不同國家的資料得知公共治理評估結果是否有存在差異性。此一經驗有助於提高此一指標系統的國際能見度及與國際社會對話。其次，本研究團隊除了已經從國際組織如世界銀行之世界治理指標、世界經濟論壇之全球競爭力報告與瑞士洛桑國際管理學院(IMD)出版之《世界競爭力年報》等作為本研究指標設計的參考，再者，未來的研究亦可以從單一國家類似的「公共治理指標」之架構作為我國公共治理指標建立的借鏡，例如：泰國拉隆功大學政治學系建立的政府統計指標。最後，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，並委由研究團隊至國際場合進行推廣，以獲致國際組織之重視與建議，進而肯定其信度與效度，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。