

RDEC-TPG-099-006（委託研究報告）

九十九年度台灣公共治理指標調查
成果說帖

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 10 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

公共治理強調政治、經濟、社會與文化四方面的結合，也是因應全球化下，各國對於公部門更在意其效能、效率、和回應性，以及因應複雜社會環境脈絡的制度能力。本計畫擇定國內重要公共治理議題進行大型調查，即在其成為行政體制管制和服務遞送過程之程序評價的參考，並經由調查結果的分享，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。

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。本公共治理指標計畫，即以綜觀的角度評量國內公共治理的情況，了解我國行政、執行的優缺點，並對各部會提出建言，以利其他子計畫政策之推行。

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，強調政府政體的整合性運作。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…等。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及良善治理之建構。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。

本計畫參考國際公共治理議題之發展，以「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」為主要調查內容，透過專家評估委員會之評估，並輔以國內外客觀統計指標，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 7 面向，輔以針對我國現況設計之題目，製作問卷。問卷經由本計畫專家評估委員會委員填寫後，經由統計方法，可得出此「主觀評估」資料之分析結果。

專家評估委員會的組成，在前一年度（98 年度）針對學術界、產業界與政府敦聘專家評估委員；惟鑑於「治理」之一項重要概念為：「透過公民社會的參與進而更精準地達成治理的效果」，因此本年度（99 年度）新增「公民社會」社群類別，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。本計畫並運用後設分析及輔以統計方法，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 與 99 年度蒐集資料，除進行跨年度的比較敘述，並進行專家委員會的擴編及透明化指標的資料搜集與計算。圖 1 為本計畫指標調查研究方法之流程圖。

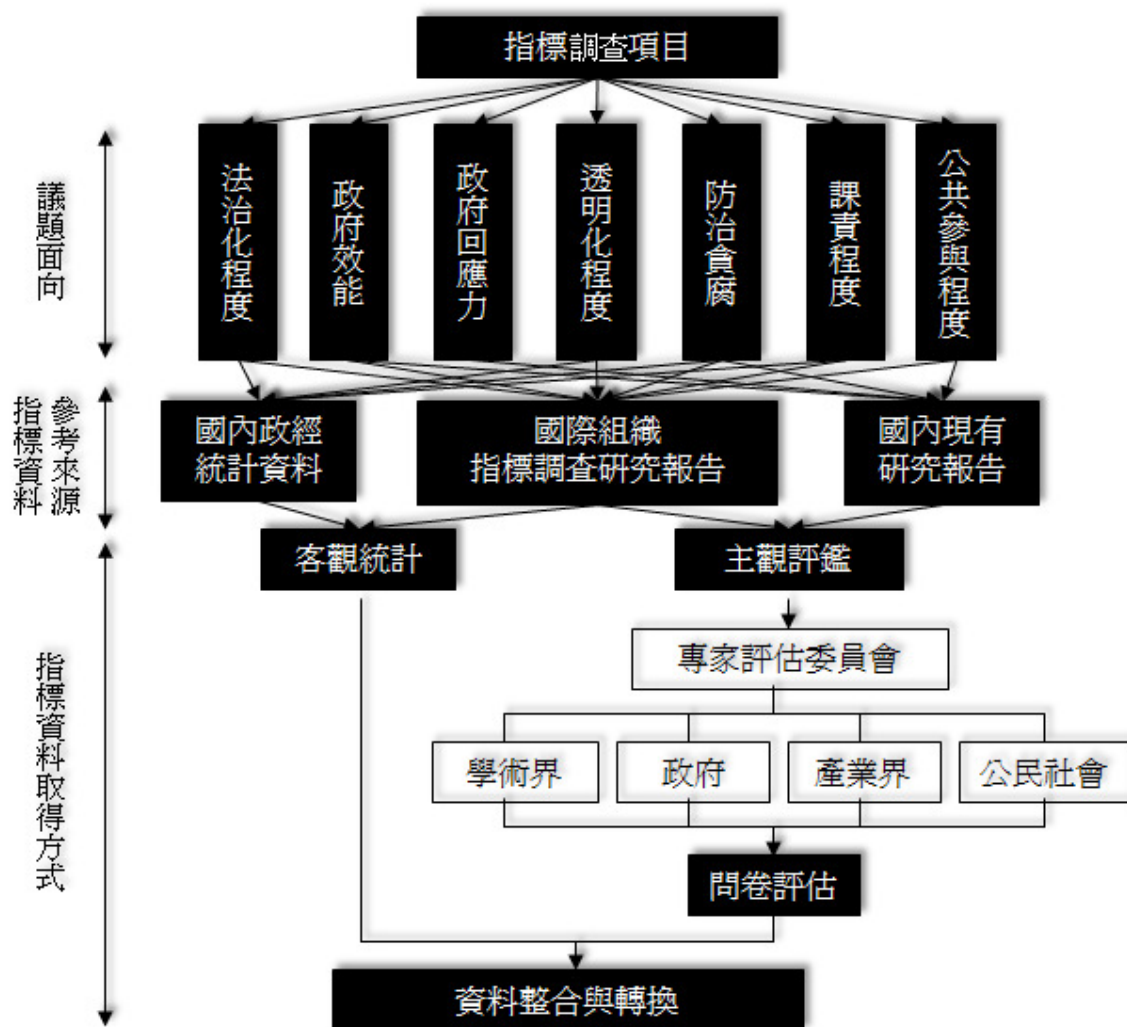


圖 1 指標調查流程

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。前一年度（98 年度）之工作重點則為較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。本年度（99 年度）延續先前的研究架構，首先完成評估委員續聘、並擴大專家評估委員會規模，新增公民社會領域委員後的總數（4 個主領域專家、11 個次領域專家）共達 230 位，且召開指標權重研擬委員會。

此外，本年度（99 年度）完成修訂的主觀指標評估問卷達 121 題主觀指標評估題目、更新 2004 至 2009 年 276 筆客觀統計資料，並彙整就前一年度（98 年度）所搜集之主、客觀指標評估資料。

參、 重要發現

根據本研究所採取的主要調查方法，所獲致的主要研究發現如下：

- 一、客觀統計資料方面，本計畫前兩年度經綜觀國內外相關統計資料庫，乃擷取與本計畫公共治理相關的政治、社會、經濟統計數值，從而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、有關臺灣政府效能於國際各組織間之評比排名，IMD 去年度（2009）的調查顯示，臺灣在所有國家的政府效能指標中，由 2009 年的第 18 名躍升至今年的第 6 名，進步顯著。而國際透明組織（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，臺灣由 2008 年世界排名第 39 名微幅上升至 2009 年第 37 名，2010 年度資料暫未公布。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，我國係屬「自由」的國家。
- 三、在國內統計資料部份，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，包括臺灣社會變遷基本調查、台灣社會意向調查等相關統計資料之外；

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之附表，並作為蒐集明年度客觀統計資料基礎；同時，本計畫將依各議題面向與次面向逐年進行更新、比對。

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。為求調查對象不偏於特定領域，以專家評鑑委員會（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、政府界與公民社會 4 領域專敦聘 230 位評鑑委員。

本年度（99 年度）指標值為 6.03 分，與前一年度（98 年度—未納入公民社會）之 5.96 分相比，公共治理有改善的現象，然而 4 大領域專家委員之評估結果存在明顯差異。學術界領域委員在部份面向或次面向的給分有明顯偏低，包括法治化程度面向、政府效能的個別施政項目次面向、政府回應力的個別施政項目次面向、透明化程度的部份面向、防治貪腐的部份面向、課責程度的部份面向、公共參與程度的政治參與次面向等。除此之外，本年度新邀集公民社會領域委員則在所有其它面向有一致性明顯給分偏低的趨勢。

若去除今年所新增的公民社會領域委員評鑑分數，僅探討學術界、產業界、政府等 3 領域專家委員（即未納入公民社會）之評估結果時，則主觀指標值從 98 年度 5.96 分增加到 99 年度 6.14 分；顯示主觀評估上，我國公共治理表現整體較以往為佳。以此評估內容，綜合所有專家評估委員會的評分狀況，發現各領域委員已沒有出現在全部或部份的主觀指標評量題目上，一致給予我國公共治理表現相較往年為差的評分。然而，除了法治化程度面向外，在政府效能面向的個別施政項目、政府回應力面向的個別施政項目、透明化程度面向的資訊透明化、防治貪腐面向的貪腐印象、課責程度面向的行為準則、公共參與程度面向的媒體自由及言論自由等次面向上，則有出現各次領域委員，一致在全部或部份的主觀指標評量上，給予我國公共治理表現相較前一年度為差的評分。

五、本計畫依據前一年度（98 年度）與本年度（99 年度）主、客觀指標評估

成果，由於本年度的專家委員新增「公民社會」、並採用 AHP 的方式取得各評估委員社群之權重結果，比較分析上可分為跨年度主客觀指標綜合比較（98 及 99 年度均未納入公民社會）、跨年度主客觀指標綜合比較（98 年度未納入公民社會、99 年度納入公民社會）、本年度（99 年度）主客觀指標綜合比較（納入公民社會、未納入公民社會）等三個部份。

本計畫於整併主觀指標評估問卷結果與所蒐集的客觀指標統計資料時，參酌 IMD 全球競爭力指標設計，賦予主觀及客觀資料不同的權重值，並以世界銀行 WGI 側重主觀評鑑之原則，採用主觀指標三分之二、客觀指標三分之一的權重值進行加權平均，以得到 7 個面向加權後的平均數如表 1。

（一）98 及 99 年度總指標之比較（未納入公民社會）

在前一年度（98 年度）就 7 大議題面向來看，除法治化程度面向為客觀指標值優於主觀指標值，其餘面向皆為主觀指標值優於客觀指標值，且法治化程度面向的客觀指標值僅高出主觀指標值 0.39 分，相較於其它面向差異幅度達 0.10 至 1.89 分，此幅度並不顯著。由此可見，各領域專家學者對於我國公共治理之表現較持樂觀與稱許之態度。

就本年度（99 年度）之 7 大議題面向上，則顯現所有面向皆為主觀指標值優於客觀指標值，差異幅度達 0.05 至 2.15 分；與 98 年度相比，主觀評比成果也較優，可見各領域專家學者對於我國公共治理之表現持更為樂觀與稱許之態度。從主觀與客觀指標的差異幅度來看，除顯現我國主觀認知與客觀資料與預期有不一致之處外，也或有統計資料建置落後於實際發展的潛在改進空間，或是專家對於我國公共治理太過樂觀的疑慮。

比較 7 大議題面向總指標值，除了政府效能面向外，學術界、政府、產業界專家委員在本年度（99 年度）在其它議題面向的給分相較前一年度（98 年度）均較高，表示我國公共治理表現整體較以往為佳。此外，本年度（99 年度）7 個議題面向的加權平均總分為 5.86 分，也明顯較前一年度（98 年度）的 5.68 分為高。

表 1：主客觀指標之各面向指標值—跨年度比較

面向	98 年度 (未納入公民社會)			99 年度 (未納入公民社會)			99 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	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	5.52	5.46	5.50
B 政府效能	5.94	4.85	5.58	6.01	4.61	5.54	5.85	4.61	5.44
C 政府回應力	6.34	5.79	6.16	6.39	6.23	6.34	6.22	6.23	6.22
D 透明化程度	5.89	4.89	5.56	6.00	5.59	5.86	5.99	5.59	5.86
E 防治貪腐	5.79	5.24	5.61	6.10	5.77	5.99	5.91	5.77	5.86
F 課責程度	6.11	4.80	5.67	6.45	4.30	5.73	6.30	4.30	5.63
G 公共參與程度	6.38	4.49	5.75	6.46	5.10	6.01	6.41	5.10	5.97
面向總分	5.96	5.13	5.68	6.14	5.31	5.86	6.03	5.31	5.79

資料來源：本計畫整理。標示為灰底者表示主觀指標值低於客觀指標值。

(二) 99 年度未納入公民社會與納入公民社會總指標之比較

本年度(99 年度)新增公民社會領域專家後，除政府回應力面向為客觀指標值優於主觀指標值，其餘面向皆為主觀指標值優於客觀指標值，差異幅度達-0.24 至 2.00 分。在新增「公民社會」領域專家後，主觀及客觀指標值差異增加的包括有政府效能面向、課責程度面向，均屬主觀指標值優於客觀指標值。

然而主觀及客觀指標值差異減少的面向中，政府回應力面向為客觀指標值優於主觀指標值，但在法治化程度面向、透明化程度面向、防治貪腐面向、公共參與面向上則為主觀指標值優於客觀指標值。經比較主、客觀指標的總分，本年度(99 年度)新增「公民社會」領域專家後的平均差異減少。

從 7 大面向深入探究並比較其下子議題面向之主客觀結果，有如下

之發現：

- 1、 法治化程度面向下之主觀評估最低者為司法體系子面向，在客觀指標評比上，司法體系今（99）年度下降，但主觀上卻獲得比前一度為佳的評分。不過要注意的是，法規管制分數雖不是次面向中最低，但客觀評比分數卻下降了。法規管制與司法體系兩次面向的分數變動，或許呼應了最近我國司法改革以及法規執行的現況。。
- 2、 政府效能部份，係個別施政項目優於總體施政；主、客觀指標統計結果均如此。不過在 99 年度主觀評比上，比較公民社會對評比結果的影響發現，加入公民社會後，評比分數較低，但也是個別施政優於總體。此顯示出我國政府在個體政策上表現良好，然不同部門間之互動與溝通，尚待加強以提升我國政策品質。
- 3、 政府回應力在主觀評估上，亦為個別施政項目優於總體施政，只是總體施政 99 年度分數微幅下降；然而客觀統計卻相反。99 年度的客觀評比上，總體施政得分數較 98 年度為高。由此反映在客觀統計資料建置上，總體施政的實際回應能力表現優於個別政策行政體系，但主觀評估結果顯示專家學者對總體施政之認同與信任感不足。綜合政府回應力與政府效能面向評比結果，我國行政體系間的整合，有相當的落差，應為我國政府相關單位注意。
- 4、 透明化程度之子面向中，基本上主觀評估優於客指標資料。在主觀評比上，以財政透明化成效最好，但在客觀上，則最差；而主觀中最差的政治透明化，則是客觀評比中最優的。探究其間差異，或許是專家對於政治活動有較高的評估標準，因為政治獻金與貪腐有相當直接的關聯性。
- 5、 防治貪腐方面，主、客觀評比皆為倫理基礎建設優於貪腐印象。相對於倫理基礎建設較為充足之情形下，貪腐防治相關措施必

須更落實執行。

- 6、課責程度方面，主觀部份，除了行為準則外，分數都較 98 年度進步；客觀上，則是僅有審計和預算控制有進步，其他全部退步。
- 7、公共參與程度方面，主、客觀部份皆是媒體自由與言論自由優於政治參與。不過須注意的是，媒體自由與言論自由的主觀評比比較 98 年度微幅降低，顯示近來政府對於媒體與言論自由上的拘束，產生了相當的效應。

六、探究主、客觀評估的差異，除前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。比較 7 大議題面向總指標值，除了透明化程度面向均為 5.86 分，學術界、政府、產業界專家委員在本年度（99 年度）在其它議題面向的給分相較新增公民社會領域專家後的給分均較高，表示我國公共治理表現整體較佳。此外，本年度（99 年度）該 3 個領域專家委員於 7 個議題面向的加權平均總分為 5.86 分，也明顯較 4 個領域專家委員的 5.79 分為高。由此一主觀整體評分結果觀察，可以發現本計畫今年經納入了公民社會的意見後，其評比結果與「未納入公民社會」相比較時，評估分數是比較低的。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 兩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，研擬之初步建議如下。

一、加強政府政策研擬單位與民間團體的交流（主辦單位：行政院研考會，協辦單位：各縣市政府）

本計畫今年度加入公民社會，包括媒體與非營利組織，並且透過四場全國座談會，與民眾交流，讓民間社團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，分數普遍較低，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。

二、落實部會間的溝通與政策連貫性（主辦單位：行政院研考會，協辦單位：中央各部會、地方政府單位）

綜合 98 與 99 年度，在政府效能與政府回應力兩面向的評比上，主觀部份都是個別施政項目優於總體施政；客觀部份則是政府回應力上，總體施政優於個別施政項目。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，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。

三、檢討我國法制化發展與公眾參與程度（主辦單位：法務部、內政部，協辦單位：行政院研考會、縣市研考單位）

99 年度法制化評比，客觀指標上較 98 年為低，主觀評比則在法規管制部份較 98 年退步。司法體系次面向在所有主觀評比中，分數雖較 98 年為高，但卻為 99 年最低的；同時，其客觀評比則是大幅下降。若與我國目前如火如荼進行的司法改革對照來看，司法改革的成效顯然被主觀評定為不彰，需要相關單位更加努力。

而在公共參與程度上，「媒體自由與言論自由」在主觀評比上較 98 年退

步，客觀評比則有進步；政治參與則是皆有進步。公共參與程度是民主體制的核心價值，而媒體自由與言論自由的退步，是對於我國的一個警訊。自由之家（Freedom House）今年發布的媒體自由度報告即提出我國媒體自由退步，並指出政治力的介入與干擾是主要因素。因此，如何維持我國媒體的獨立與自由，落實第三權，是未來部會應檢討的重點。

四、加強統計資料與實體發展的相應發展（主辦單位：行政院研考會、主計處，協辦單位：中央各部會、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。主觀評比部份，行為準則是得分最低的次面向；客觀評比部份，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，本計畫建議統計單位可參考專家的建議，適時調整資料的收集，以利我國公共治理指標的發展。

五、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，臺灣排名較去年有顯著進步，躍升至全球第 8 名，政府單位普遍認為是臺灣治理進步的具體表徵，也是一大鼓勵。但需要注意的是，98 年美國的金融危機重創歐美經濟，因此相當程度影響了今年的評估結果。也就是說，公共治理指標的評估，尚需斟酌當年度的國際情勢而做適當的調整。

總體而言，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的相關議題所進行之調查，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。另外，順應公共治理需要及當下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。

六、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）

本計畫已建立能與國際接軌之公共治理指標體系，並且於今年度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，並建議可結合民間力量，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。藉此，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，使公共治理指標的功能更加完善的發揮。

七、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）

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，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，從而將其建置為國際組織評比的重要指標來源，彰顯我國的成就與貢獻。

表 2：政策建議摘要表

時程	政策建議	主辦機關	協辦機關
立即 可行	加強政府政策研擬單位 與民間團體的交流	行政院研考會	縣市政府
	檢討我國法制化發展與 公眾參與程度	法務部、內政部	行政院研考會、縣市政府
中程	落實部會間的溝通與政策 連貫性	行政院研考會	各縣市政府
	加強統計資料與實體發展 的相應發展	行政院研考會、主計處	中央各部會、地方政府主計、研考單位
長程	建立彈性化之公共治理 指標、並與國際接軌	行政院研考會	縣市研考單位

資料來源：本計畫整理。