

# 公共治理

季刊

## 公共治理 與 國家發展

在全球化及知識經濟浪潮之下，政府對外面臨科技創新、經濟發展及國際化挑戰；對內則有公民參與及政府組織調整的任務推動。我們見到公共治理將是這波挑戰中，現代化國家發展的基礎。

### 專訪

行政院江院長宜樺

強化優質公共治理，促進國家永續發展



## 活動花絮

### 「行政院海洋事務推動小組」 第 9 次會議活動剪影

行政院海洋事務推動小組於 101 年 12 月 27 日下午召開第 9 次委員會議，由召集人行政院江院長宜樺主持（時任行政院副院長）。本次委員會議為第 3 屆委員第 1 次會議，本屆小組委員除內政部等 10 名機關首長外，並新聘 9 名學者專家委員，本次會議與會委員對相關提案發言踴躍，提出許多寶貴的建議。江院長指示相關機關務必參考與會委員的意見，確實檢討辦理後續各項事宜；也特別對相關機關同仁表示肯定與謝意，並請負責相關海洋政策之主辦及協辦機關積極推動，以落實政策效能。



### 「中央及地方機關人民陳情業務研 習會」活動紀實

行政院研究發展考核委員會為提升中央及地方各機關人民陳情案件處理品質與效率，並進行經驗交流，於本（102）年 1 月 15 日假臺大醫院國際會議中心辦理「中央及地方機關人民陳情業務研習會」，邀請中央部會及縣市政府主管與承辦人員就人民陳情相關法規、作業流程及問題進行探討與經驗分享，活動當日有行政院所屬各機關及縣市政府公務同仁約 200 人與會。透過本次研習會，與會各機關同仁對於如何面對人民陳情案件從中獲得許多新的啟發與想法，對未來精進政府機關處理陳情業務品質及效率將有實質的效益。



### 101 年政府機構資訊主管聯席會紀實

行政院研究發展考核委員會為配合電子化政府業務推動，並加強地方與中央政府聯繫及深化政府資訊服務，於 101 年 12 月 7 日假新北市政府，舉辦「101 年政府機構資訊主管聯席會」，本次聯席會邀請行政院張政務委員兼資訊長善政、新北市政府朱市長立倫及中央各部會資訊主管、地方政府資訊主管、公營事業機構資訊主管、教育與研究機構資訊主管約 250 人參與，藉由中央政府與地方政府資訊業務之交流及經驗分享，建立有效溝通管道與協同作業機制，俾利第 4 階段電子化政府計畫相關資訊業務之推動。





## 發刊詞

在全球化及知識經濟浪潮之下，政府部門面臨來自科技創新、經濟發展、國際競爭等外在環境的挑戰，同時也面臨到國內政府組織職能調整及公民參與等內部挑戰，因而必須落實優質公共治理的精神，致力於管理的革新，以提升政府效能與競爭力。換言之，因應全球化所帶來政治、社會、科技及文化層面的影響，政府必須透過各種良善治理的作為，妥善處理廣泛而多元的公共事務，以達到政府施政民眾有感的公共治理目標。

治理就是領航，公共治理就是政府引領公共事務的作為。展望未來，民眾對於政府提升施政品質、行政效能及政策績效的期盼，必定更加殷切，因此，如何透過良善治理，迅速有效回應民眾的需求及對政府的期待，進而引領國家發展，將是政府施政的重要課題。

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）一向以「優質政府治理推手」的角色自許，並扮演政府施政創新改革的推動者，同時持續導入優質政府治理的原則與做法，以提升政府施政品質與內涵為努力目標。因此，本季刊將延續「研考雙月刊」扮演公務機關同仁與學術界實務與理論分享及交流平臺的角色，透過「人物專訪」、「專題」邀稿，定期引薦公共治理之相關學理，再透過「政策交流道」連結政府機關之公共治理實務，使之兼具理論與實務。

從資料的分享與交流方面來看，本季刊希望將兩個面向的訊息提供給讀者。首先，是我國公共治理現況的分享。本季刊各期內容，除公共治理的相關學理介紹外，實務方面則包括行政院研考會的各種施政作為，例如推動政府服務創新、進行政府組織改造、精進政府績效管理、擴大政府資訊流通，以及營造國際生活環境等政府公共治理方式、業務推動現況及相關改革方案；另外也將適時導入各部會政務推動的相關公共治理訊息，期使社會各界對政府治理品質及公共治理的經驗與成果更為瞭解。

其次，則是展望國家發展未來的規劃。依照行政院組織改造規劃，行政院研考會將與經建會、工程會及原行政院主計處電子處理資料中心等機關部分業務整併轉型為「國家發展委員會」，共同負責與國家發展有關之規劃、協調、審議及資源分配等公共治理事務。透過本季刊相關資料的呈現，能夠檢視行政院研考會為轉型為國家發展委員會的相關準備工作及實際推動成果，並藉由專家學者研究成果的投入，讓行政院研考會在既有的社會發展政策研究、政府施政績效管制考核、擴大政府資訊流通的資訊應用基礎上，穩健地邁向國家發展委員會，並讓未來的國家發展委員會成為公共治理的舵手。

最後，期待公務機關同仁、專家學者及讀者朋友能夠延續對「研考雙月刊」的愛護，繼續支持「公共治理季刊」，並祈不吝鼓勵與賜教。

行政院研究發展考核委員會 主任委員 宋餘俠

目次

3月

## 編輯說明

◎本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。

◎本刊自第 1 期（102 年 3 月）起同步發行電子報。

◎本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。

發行人 | 宋餘俠

社長 | 戴豪君

編輯委員 | 莊麗蘭、吳秀貞、沈建中、簡宏偉  
楊淑瓊

總編輯 | 何全德

編輯 | 李國田、陳怡君、袁培珠

發行所 | 行政院研究發展考核委員會

網站 | <http://www.rdec.gov.tw>

地址 | 100 臺北市中正區濟南路一段 2-2 號 6 樓

電話 | (02)2341-9066

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓

電話 | (02)8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年 4 期新臺幣 280 元

零售每期新臺幣 70 元

中華郵政

臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄

中華民國 102 年 3 月創刊

中華民國 102 年 3 月出刊

## 1 發刊詞

### 人物專訪

3 專訪行政院江院長宜樺

強化優質公共治理，促進國家永續發展

## 本期專題

### ◎公共治理與國家發展

11 國家發展方向與策略規劃

尹啟銘

25 治理之理論與發展

陳金貴

37 國際組織對公共治理之運用與研究

陳文學 孫同文

史美強

52 我國公共治理之挑戰與因應

蘇彩足

61 公共治理與行政院組織體制及職能調整

宋餘俠 胡雅芳

73 後新公共管理時期政府績效管理的公共價值  
意涵

張四明 胡龍騰

84 公共治理思潮下之我國地方治理

朱景鵬 朱鎮明

99 我國電子治理政策之回顧與前瞻

蕭乃沂

## 政策交流道

### ◎政策新知

108 政府內部控制之推動現況與展望

石素梅

116 公共治理與公務人員核心職能之體現

黃富源

121 實踐行政透明措施，打造乾淨廉能政府

周志榮

130 公共服務與政府創新之探討

廖麗娟 林嘉琪

138 國家發展計畫之規劃與願景

李武育

147 政府施政計畫管理與雲端運用

古步鋼 陳熾如

156 開放政府資料，迎接資料民主新時代

陳怡君

### ◎動態報導

164 公共治理獎章之規劃報導

趙美珍

166 「行政院研究發展考核委員會研考業務協調  
會報」轉型為「國家發展委員會公共治理協  
調會報」規劃

余敏雄

168 「2012 年臺灣公共治理研究中心國際研討會」  
紀實

林嘉琪 呂雅雯

# 專訪行政院江院長宜樺

## 強化優質公共治理，促進國家永續發展

整理／林珊汝、李如婷、吳宛芸、葉蕙涵

### 前言

在全球化的衝擊下，各國政府面對快速變遷的政治、經濟、社會等環境，必須以更彈性、更有效率的方式，快速回應民眾需求，解決日趨複雜的社會問題。因此，近年來各國莫不致力於政府管理革新工作，並落實優質公共治理精神，以期強化政府行政效能並進而提升國際競爭力。本季刊創刊號特別專訪行政院江院長宜樺，以瞭解行政院在提升公共治理品質方面，如何透過政府組織改造、創新整合服務、行政流程改造、健全中央與地方財政效能等組織與制度設計之努力，持續導入透明化、課責、公共參與等公共治理精神，以提升政府效能與競爭力，達成國家永續發展之目標。此外，為達成政策統合與資源有效配置的效果，一個健全的政策，必須要有強而有力的政策幕僚機關，從更高層次、更周全地思考整體的政策方向。江院長於訪談中也指出，為強化國家整體施政規劃，行政院已規劃設置「國家發展委員會」（以下簡稱國發會），該委員會將扮演優質公共治理的推手，有效發揮國家智庫與跨部會政策整合規劃、協調之雙重機能，以落實優質公共治理之需求，以下是專訪內容：

### 公共治理與國家競爭力

**問：**優質的公共治理與國家競爭力息息相關，根據瑞士洛桑管理學院（IMD）發布 2012 年世界競爭力排名，我國排名第 7，其中「政府效

能」項目回升至第 5 名，請問我國當前提升國際競爭力特別是政府效能的作法為何？

**答：**

全球化的驅力引導大多數國家公共事務的發展，政府部門面臨來自資訊科技進步、經濟發展整合、公民意識崛起等外在的挑戰，傳統政府角色與本質必須適度調整，以回應外在環境眾多變革需求。因此，「優質治理」（good governance）的理念應運而生，其隱含著多元的參與，以及因應環境變遷調整治理的各项作為，透過持續性的學習、動態調適與創新，提升政府效能，以因應外在環境的快速變遷與高度不確定性，提升政府施政品質。

國家競爭力（national competitiveness）是 1990 年以後，國際間衡量國家實力（strength）與國家能力（capability）表徵的一種概念，並發展出不同的評量與排比的指標，具有公共治理實務的意涵。面對瞬息萬變的國際競爭，國家發展常因龐雜的行政組織而無法及時有效的反應，而政府效能又繫於政府組織體制，顯見政府組織對國家競爭力有相當的影響，綜觀國際間競爭力主要評比機構，均將「政府效能」列為衡量國家競爭力重要項目之一。

行政院組織改造自民國 76 年起推動，至民國 99 年 1 月及 100 年 4 月間終於完成組織改造五法（行政院組織法、中央行政機關組織基準



法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法及行政法人法)立法,並自民國 101 年開始施行,原有 37 個部會將逐步精簡至 29 個部會。在歷經行政、立法部門這 2 年多的共同努力,截至 102 年 1 月,已有行政院院本部及 16 個部會完備組織法制程序,並經籌備周妥陸續順利運作。依瑞士洛桑管理學院(IMD)發布的 2012 年世界競爭力排名,我國在「政府效能」項目,由 2011 年的第 10 名上升至第 5 名;另世界經濟論壇 WEF 於 2011-2012 年在 142 個受評國家中,我國競爭力得分為 5 年來最佳分數,另在 111 項評比中,我國排名第一的有 8 項,是近年來最好的成績,其應與政府推動組織改造高度關聯。

我國當前提升國際競爭力的作法中,組織改造代表的是對政府組織體質的全面檢視,以問題導向找出根本問題,並務實透過業務功能、組織結構的重新檢討,將各機關組織及業務予以整併及調整,並保留政府核心職能,同時合理配置公務人力。另一方面,政府組織改造也賦予行政部門組織調整的彈性,因應施政需要,運用多元組織型態,以重新建構政府與民間的夥伴關係,進而提高行政效能。

除藉由組織結構的調整,強化政府策略思維能力外,政府並訂頒「整合服務效能躍升方案」,以「整合政府對外服務」及「強化機關內部管理」兩大目標推動行政效能躍升工作,加強水平與垂直面的分工與整合,透過政府有效的政策執行、提供高品質服務及增加施政透明度,因應外在環境的挑戰,繼續提升國家整體競爭力。

## 行政院組織改造 提升國家競爭力

**問：**面對全球多元組織競爭的時代,世界各國政府莫不盡力強化政府的治理績效,並藉由組

織改造提升國家競爭力。行政院刻正推動組織改造,其具體影響及效益為何?又目前組織改造策略及進度為何?

**答：**

全球化經濟情勢仍相當嚴峻,世界各先進國家為因應國內外政治、經濟、社會與環境等各項課題的挑戰,無不致力政府管理的革新,落實優質公共治理,以提升政府效能與國家競爭力。本次行政院組織改造的核心精神,希望能打造一個「精實、彈性、效能」的政府,具體影響及效益如下:

就「精實面」而言,組織數量部分,將二級機關數由原 37 個部會精簡為 29 個部會,目前已裁撤行政院消費者保護委員會、新聞局、體育委員會及青年輔導委員會;三級機關則精簡至 70 個,目前已裁撤人事局公務人員住宅及福利委員會、主計處電子處理資料中心、財政部臺北支付處等機關。員額數部分,也將由目前 22 萬 3,000 人調降為 17 萬 3,000 人,其中 101 年起陸續施行的行政院院本部及 16 個部會,以統計至 101 年 12 月 31 日止的編制員額已減少 9,386 個員額,精簡幅度達 27%,對日後員額控管相當有助益。政府職能的重新檢討,除可強化機關間橫向聯繫機制,亦可解決機關間功能重疊與權責不清的問題。

就「彈性面」而言,中央行政機關組織基準法界定機關、機構、行政法人等多元化組織類型,賦予機關適應環境之彈性。在機關(構)組織設計部分,規定國防組織、外交駐外機構、警察機關組織等得為特別規定,以因應任務需求;若干性質特殊三級機關「署」之首長職務得採政務、常務雙軌制;文教、試驗及研究機構首長之任用,必要時得比照教育人員、醫事人員聘(擔)任等規定,大幅增加首長進用彈性。

而在「效能面」部分，將原精省機關及未完成法制化機關，均改設為部會所屬機關或納入業務或輔助單位，以完備政策規劃執行之職能。此外，未來中央二級機關均設「綜合規劃司（處）」，可強化行政院及各部會決策品質與政策規劃量能，又將二級機關資訊單位均予以法制化，新部會所屬機關資訊人力向上集中，以有效減省成本支出並提升整體資通訊安全；另將法制業務納入相關業務、輔助單位或明訂設為常設性任務編組辦理，以期達到專人專責發揮法制作業效能之成效。

又以行政院核能安全管理機關的組織調整為例，行政院原子能委員會原規劃調整為科技部下設核能安全署，立法院在審議過程中，或有期待將其恢復為二級機關，惟在各界認為部會層級組織應予精簡的期待下，行政院決定再將其調整為行政院直接設立之獨立機關「核能安全委員會」（以下簡稱核安會），以相當中央三級之層級運作。又考量該會之機關屬性有別於一般中央三級機關，行政院已將該會首長職務列等訂列為比照簡任第 14 職等，以彰顯政府對核能安全管理業務之重視，此外，未來核安會依法獨立行使職權，至如涉及跨部會核能安全議題，該會既為行政院直接所設，為提高核能安全管理業務政策整合層級，定期召開會議廣納建言，以快速統籌協調核能安全管理相關事項，上開組織作業之調整，均已納入精實、彈性、效能之原則予以考量。

行政院組織改造不只是機關數量的調整，更是職能與流程的改造工作，具有高度複雜性。為期整體組改工作穩健向前，新機關組織架構係在「分批完成立法，分階段施行」的原則下陸續啟動。截至 102 年 1 月立法院第 8 屆第 2 會期止，已有 16 個部會 61 項組織法案完成立法並正式施行，對於尚未及完成立法之組織法案，行政院

將廣續加強溝通協調，積極完成各項新機關組織法案的立法作業，在兼顧法制完備性、施政穩健度與堅實組改配套作業的前提下，秉持「服務不中斷」與「無縫接軌」的原則，穩健務實的分階段推動政府組織調整及效能提升等工作。

衡酌政府組織體制面臨的各項挑戰均相當複雜，各項組改議題必須進行功能性及結構性的雙重調整，部會組織的調整只是跨出第一步，未來行政院也將視立法院審議結果及實際運作需要，再作滾動式的修正與調整，期能透過整體政府間職能與角色的合理劃分，逐步建構高效能及責任政治的國家體制。

## 服務流程改造 強化政府施政效能

**問：**創新加值服務與跨領域整合服務，是提升政府施政效能與為民服務品質的重要工具，對公部門來說「創新整合服務、行政流程改造」內涵為何？其推動作法為何？

**答：**

「創新」是世界潮流，面對未來的不確定性及政府角色的轉變，「創新和創意」將是政府部門及社會、產業進步的關鍵動力。為有效回應民眾需求，展現行政效能，提升國家競爭力，各國均積極透過各種服務方案及評獎機制來鼓勵服務創新。我國也透過「政府服務創新精進方案」來引導機關提供創新整合的服務，希冀為民服務工作從「品質管理」邁向「品質創造」階段。所謂「創新」可以是「無中生有」，即突破性、首創性的服務作為；或「有中生新」，即轉換性、改良性的服務作為。從民眾接受服務的角度出發，針對服務流程進行改造，主動檢討發掘服務遞送過程及服務方式之問題，運用法令與流程再造、民間資源引進、資訊科技應用等有效率的工具，規劃創新性、整合性的措施以解決服務問題。



經過各機關長期努力，政府整體服務品質已大幅提升，根據行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）最新一次民調顯示，約有七成三受訪者滿意政府機關承辦人員服務態度，其中對於戶政機關提供的戶籍相關服務，滿意度更高達九成以上，可見政府服務品質已漸受到民眾肯定。創新服務有以下幾種作法：

## 一、簡化服務流程，提供整合性服務

如新北市新店區戶政事務所提供戶籍資料變更四合一跨機關資料傳送服務，透過資訊系統的建置傳送跨機關資料，讓民眾在戶政事務所申辦戶籍變更業務時，一併填具申請單，請地政、稅捐及監理等單位同時更正相關資料，免除民眾奔波各機關辦理相關作業之時間。又如新北市樹林地政事務採用「跨機關垂直整合」模式，突破轄區的限制，提供跨所申辦業務，讓民眾享受一處收件全市服務的便利。

## 二、導入資訊科技，提供整合性服務

以交通部觀光局日月潭國家風景區管理處為例，其運用線上服務系統提出「智慧化旅遊」創新服務，開發新版即時通動態運用服務，提供民眾旅遊前及旅遊中的需求。內政部入出國及移民署運用辦公室自動化系統設立「自動查驗通關系統」，採取電腦自動化方式，結合生物辨識科技，讓旅客可以方便、快速的出入國境，有助於提升國家形象。

## 三、結合社會資源，提供整合性服務

例如臺北市大安區公所成立「專案經理人」機制，聯結公、私、第三部門，建構社會福利支持網。此外，臺北市萬華區公所與臺北服飾文化會館共同設計艋舺衫，並和在地音樂工作者合作打造萬華之歌，及與藝術家合作推出萬華特色伴手禮，成功推銷萬華區文化。另與西門徒步區街

區發展促進會簽訂街道家具經營合作計畫，成功活絡西門町，也是政府與民間合作的成功案例。

為民服務品質一直以來是政府施政重點，在數十年的推動與努力下，我國政府整體服務品質已有顯著提升，但服務品質的追求是沒有止境，好還要更好，隨著時代變遷及社會發展，民眾的需求隨時都在改變，政府應與時俱進，致力於提供嶄新及讓民眾感動的優質服務，力求政府服務品質再升級，讓民眾感受到政府的用心及努力，同時亦期許在各機關共同推動下，能帶動政府服務品質再升級，邁向優質服務新紀元。

## 健全中央與地方財政效能 促進國家發展

**問：**近來世界各國面臨經濟發展瓶頸，如美國財政懸崖、歐洲歐債危機等，除持續開源提升國家經濟成長動能、負責任的進行年金改革，我國健全中央與地方財政效能之原則與作法？

**答：**

近年來，在歐債危機、美國財政懸崖、世界經濟擴增速度趨緩、國內產業亟待轉型升級等諸多挑戰之下，行政院已採取行動，在提升經濟成長面向，於 101 年中規劃推出「經濟動能推升方案」，以景氣調整、法規鬆綁為主軸，據以訂定短中長期計畫，該方案執行已具初步成果，依世界銀行發布「2013 經商環境報告」，我國經商便利度（Ease of Doing Business）總體排名為全球第 16 名，為歷年來最佳成績；又各相關經濟研究機構發表經濟預測報告，推估我國 102 年經濟成長率可望回升至 3.8%。

除持續開源提升國家經濟成長動能，解決當前財政問題，根本之道仍在加強開源並節流，以往我國中央擁有較充沛的財源與補助分配的權利，有利中央重大政策的推動並促進地方的均衡

發展，地方卻也同時伴隨著財政分權有限，存在實質收入無法配合支出成長、自有（籌）財源偏低、支出結構僵化及債務負擔沉重等問題，以致自治事項推展不易，無法健全地方自治的權能。

考量財政分權的國際趨勢、各級政府重視提升為民服務的施政效能、部分縣市改制直轄市，以及年金出現潛在財務危機等情勢變遷，我國健全中央與地方財政效能之原則與作法，可分為三層面，其一，持續負起健全財政法制責任，如 101 年度已提出「財政收支劃分法」及「公共債務法」修正草案，已分別於 101 年 2 月、11 月函送立法院審議；其二，落實地方財政輔導方案，協助地方開闢自治財源，增進地方財務效能；其三，健全各項年金制度。

為改善地方財政及因應地方改制需要，本次財政收支劃分法修正草案基於錢權同時下放；直轄市及縣（市）財源只增不減；劃一直轄市、縣（市）分配基礎；公式入法取代比例入法；強化財政努力誘因機制及落實財政紀律等原則。又本次「公共債務法」修正草案，主要因應五都加一改制，在討論過程中，有人主張提高債限，單純提高也許是最簡單方法，但對未來卻有相當負面的影響。為兼顧長遠發展，在設計上秉持各都最有利指標，並使各都未來重視自籌財源或發展有自償性的公共建設，有助於長期財政健全。

至於落實地方財政輔導方面，中央政府透過中央統籌分配稅款及補助款調劑地方盈虛、支援地方建設，維持合作夥伴關係，地方政府亦應透過財政管理，以創新的思維規劃財務措施，逐步改善地方財政體質，支援地方自治事項發展。

另外，有關健全年金制度方面，年金制度的建立是為了建構國人老年經濟安全網，過去 60 多年來，我們已建立一個多層次的體系，也

發揮相當的作用，惟隨著少子化及老年人口的大量增加，年金制度的挑戰日益嚴重。世界先進國家於 1980 年代後即進行年金制度的改革，且多半是往永續經營修正，我國也面對類似的問題，如不解決，將嚴重傷害國家財政。歸納起來，現行年金制度有三個缺點：第一，經費不足；第二，行業不平；第三，世代不均。

年金是每一位國民退休後，老年的經濟安全生活保障，當行政部門知道年金出現潛在財務危機時，雖然對於政府是很大的挑戰，卻亦是「化危機為轉機」的重要時刻。在總統邀集行政、立法、考試三院院長宣示共同啟動年金制度改革後，由行政院召集的「年金制度改革小組」於 101 年 11 月啟動年金改革，並秉持政策規劃力、執行力、溝通力提出兩階段計畫工作。第一階段以「啟動改革、聽取建言、資訊透明」為工作目標，具體作為包括：

- 一、「啟動改革」方面，行政院成立院級改革小組，由相關部會研擬改革方案提報小組討論，每周依規劃主題密集開會，並協同考試院確立相關年金制度改革規劃。
- 二、「聽取建言」方面，邀請學者專家及相關團體代表舉行座談會，拜會朝野黨團，聽取建言，以凝聚共識。
- 三、「資訊透明」方面，為了讓民眾瞭解各項改革的進度，在行政院開闢「年金制度改革小組」網站專區，除將現行年金制度之說明公告上網，並設置專線電話及電子郵件信箱，歡迎民眾提供改革建言。

第一階段在行政院與考試院的努力之下，短短兩個多月共舉辦 124 場座談會，邀請民意代表、學者專家、在職與退休勞工與軍教人員 1 萬 1 千多人參加。討論時，大家根據的原則是



「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」，同時秉持「全面、漸進、務實、透明」的精神，針對「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任」等五大面向進行溝通，廣納社會意見後，已於 102 年 1 月底提出改革方案，希望能達到一、永續經營：確保至少 30 年的安全流量；二、保證領取：政府負最後支付責任；三、世代公平：減輕年輕人的扶養負擔。

現在已啟動第二階段，以「擴大對話、提出方案、啟動修法」做為工作目標。在「擴大對話」方面，為擴大民眾參與及社會對話，除邀請學者專家及相關團體代表針對初步方案，舉行第二輪的座談會，同時也將再度拜會朝野黨團及各政黨領袖，說明初步方案並爭取支持，並擴大舉辦全國公聽會，聽取民眾意見。在這一個民主審議的過程中，行政部門隨時保持開放的態度，聽取各界反應，據以修正改革方案，再交由各部會將改革方案轉化為法律文字，啟動各項修法程序。

全球化經由知識與科技的進步，以及政治事件與決策，而帶來的時間與空間的壓縮，確實促使世界日漸相互緊密關連。鑑於歐債危機帶來的風暴，顯見舉債背後的隱憂，亦非解決財政問題的方法，健全中央與地方之財政效能，負責任的進行年金改革，維持財政的永續周全，以共同創造人民福祉，符合社會期待，才是促進國家發展不二法門。

## 優質公共治理推手—國發會

**問：**為強化國家整體施政規劃，行政院已規劃設置國發會，該會將如何發揮國家智庫與跨部會政策整合規劃、協調之雙重機制，並有效落實優質公共治理之精神？

**答：**

一項健全的政策，必須要有強而有力的政策

幕僚機關，由更高的層次思考整體政策方向，以達成政策統合與資源有效配置的效果，同時，透過協調各機關集思廣益，也可避免在施政過程中產生「見樹不見林」的問題。依中央行政機關組織基準法的立法意旨，「部」是綜合性業務執行機關，其功能在於執行民眾對特定領域的需求，同時負責個別政策的規劃與推動。而「委員會」則是扮演政策統合機關的角色，其目的在於進行跨領域、跨部門的政策研議與規劃，透過運用政策統合之機制，降低部會本位主義、提升內閣決策效能，並達成規劃整合總體政策之目標，亦即委員會所扮演之政策統合機關，是達成行政機關間橫向溝通、協調的重要機制。

現行行政院所屬各機關的計畫審議與管考事項，主要是按業務內容差異分屬不同部會負責，為達成組織規模精實、提升行政效能與強化政策統合功能，行政院已規劃成立「國發會」，整併現行行政院幕僚機關，如行政院研考會、行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）及部分行政院公共工程委員會之職能，使國家重要經濟與社會建設之計畫審議、協調、資源分配及績效評估事權統一，除可簡化決策流程，亦得以更前瞻、宏觀之角度，確實發揮政府重要政策規劃幕僚之角色。

國發會為行政院之幕僚機關，業務性質著重在國家整體發展政策之規劃、協調及審議，並具有跨部會政策統合功能；與其他中央機關偏重主管業務之執行及政策工具之研擬等職掌有所不同。以國土空間規劃為例，面對全球氣候變遷，如何澈底有效解決國土保育、開發與管理等議題，並健全國土規劃機能，以達成改善國人生活環境、強化生態環境保護，同時有效達成國土資源保育與配置等目標，成為政府當務之急。目前與國土規劃有關事項分屬內政部與經建會管轄，為

避免機關間權責不清或橫向聯繫不足之情形，國發會將負責扮演上位規劃者的角色，透過跨地域、跨部門、跨功能之整合發展與治理機制，提出一套符合國家未來發展願景的國土規劃與空間發展藍圖，其後由相關部會如內政部、環境資源部執行後續國土利用與國土保育工作。藉由宏觀、整體的角度，有效規劃、利用有限的國土資源與空間，並強化基礎建設與持續支援產業發展，將可使國發會有效發揮規劃者之角色，成為國土空間發展的把關者，讓國土利用與國土保育工作更加完善。

鑑於各類社會發展、國家經濟發展及財政議題均相互交錯影響，以組織經濟觀點來思考，國發會可因應社會發展多元化與現代化之趨勢，整合各類社會、經濟發展議題，將有利政府施政規劃之整體性、周妥性與前瞻性，並使機關人力資源可更充分交流、運用。而透過國家重要政策諮詢、協調與整合機制，亦將提升決策溝通協調運作、決策形成之效率與品質；此外，國發會也將進行重要政策執行成果之追蹤與績效評估，以充分發揮政策檢討之回饋機制。

國發會為發揮優質公共治理推手的角色，未來期許將持續秉持「以臺灣為主，對人民有利」的原則，配合行政院施政理念，持續改善政府的管理能力、透明度、課責性與民眾參與度等多方面公共治理能力，以期提升我國競爭力，有效發揮國家智庫及重要政策幕僚之雙重機制。

## 運用公共治理精神 增益國家永續發展

**問：**提升政府效能及競爭力是國家永續發展的基石，政府政策應如何導入透明化、課責、公共參與等公共治理精神，以提升政府效能與競爭力，達成國家永續發展之目標，其具體作法為何？

**答：**

以各個國際組織對於公共治理相關內涵觀之，其主要透過法治化、政府效能、政府回應力、政府透明度、貪污防制、政府課責性及公共參與等優質治理準則之建立，來提升政府運作的效能，並作為國家永續發展之重要基礎。為提升整體施政績效，行政院已分別在依法行政、促進政府透明、強化績效課責、回應民眾需求及公民參與等方面，依循優質政府治理原則，有了各項積極作為，包括：

### 一、貫徹依法行政

政府的各項施政作為，都必須依法行政。我國已制定並施行「行政程序法」，揭示正當法律程序，確保依法行政之原則；另外，在與國際接軌部分，不管是資本適足性的管理、股票買賣、會計的報表揭露等，均已推動法制改造及流程簡化等機制，並推行法案衝擊影響評估等，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。

### 二、促進政府透明

廉能的政府，需要更高的透明度，而更高的透明度則政府資訊必須儘量公開，以利民眾可透過簡單、低成本且正確的方式得到關於政府績效表現、政策效能評估等相關資料，並促進政府政策的效率與效能。我國在促進政府透明度方面也不遺餘力，在法制推動上，包括「政府資訊公開法」、「檔案法」等制定，均促使政府運作更開放透明，行政院各項政策都需上網公告，媒體資料的傳播也儘量透明化。並啟動行政院公報資訊網，建立法令公定力及流通性，同時政府入口網之行動服務專區，隨時蒐錄各級政府機關所開發之行動化服務，有效擴大政府資訊透明與流通，促進民眾公共參與。



### 三、強化績效課責

課責係要求公部門及政府官員，對於其所利用的權力與資源負起責任，使政府施政有效反映公共利益。行政院已建立一套公正客觀績效管理制度，對機關施政績效進行考核，同時兼顧過程及結果面向管考。民眾亦可於網站查看各部會績效評估及計畫的績效、預算、決算、審計等相關資訊報告。另行政院也積極推動國家廉政建設，健全陽光法案，加強建立檢察官評鑑及懲戒制度，落實透明度、課責性、公共參與及效能等公共治理精神。

### 四、回應民眾需求及公民參與

治理的本質在於更多參與者加入決策機制，擴大公民參與公共事務將有助於提升治理品質。為強化及落實公民參與，行政院透過各種途徑瞭解民意，例如首長下鄉、民意調查、公聽會、媒體交流、服務對象座談會等，在政策形成過程中廣納民意，善用我國資訊通訊技術優勢、完善公報管理發行、擴大應用社群網站及電子化政府發展經驗，推動網路公民參與平臺，提供民眾更多元政策參與及表意管道，回應外在環境對於管理的需求，以及民眾的期待。

### 結語

在全球政經秩序重整的時代，雖然面臨的挑戰更形嚴峻，但危機中卻也蘊藏著轉型改變的機會。未來在「黃金十年國家願景」引導下，將持續由各部會分工落實推動活力經濟、公義社會、廉能政府、優質文教、永續環境、全面建設、和平兩岸、友善國際等八大願景、31項施政主軸，並秉持「建立富而好禮之民主社會」的施政理念，擘劃「促進產業創新，增進國民就業」、「推動自由經濟示範區，發揮國際經貿競爭力」、「強化基礎建設，平衡城鄉差距」、「扶助弱勢

族群，實現社會正義」、「改革年金制度，保障退休生活」及「培育優質人才，提升人文素養」等六大施政目標。

江院長指出，威脅全球經濟的歐債危機尚未完全解除，全球經濟成長動能仍然微弱，加以民眾對於政府施政仍有更多期待，內閣團隊必須精進規劃力、執行力與溝通力，以建立一個讓民眾耳目一新、對施政滿意的政府。

所謂「規劃能力」，是指政府必須檢視施政方針及願景，每項政策都必須富有前瞻性、完整性及可行性，並廣納社會各界，尤其是相關團體的聲音，此外政策規劃應在有限時間內排好優先順序，並特別注意部會間團隊精神的協調與合作；以「執行能力」來說，江院長提醒，當一個政策經討論決定後，務必堅定、迅速且確實執行，決不輕易改變，倘遇不同意見，也應該是事前即深思熟慮過的，內閣團隊面對政策推動過程中所遭遇的阻礙或抱怨，都應無所畏懼，只要是正確的改革，就堅定地去執行；至「溝通能力」部分，江院長提到溝通應掌握誠懇、清楚、綿密的原則，溝通首重讓外界清楚政府政策，包括立委、媒體、關鍵利害團體及社會大眾。

此外，江院長也強調，施政應興利大於除弊，政府重大政策決策前，應深入基層、傾聽民意，積極、主動進行跨部會協調，涉及攸關人民權益之政策，除必須審慎規劃外，對於政策的宣傳也應該簡單、清楚，避免適得其反甚至遭致反彈；重大法案如無法順利推動，行政部門應瞭解障礙、積極溝通，使法案儘速完成立法並順利施行，因此，包括核能安全、年金等社會大眾關切議題，政府都應踐行謙卑傾聽、詳盡研究、誠懇溝通、審慎決定、有效執行的5項公共政策決策步驟，以期建構一個更符合社會期待的政府。

# 國家發展方向與策略規劃

尹啟銘

## 摘要

2012年，世界經濟受到歐洲債信問題持續延燒的影響，經濟成長速度趨緩。其中，先進經濟體（如美國、歐盟國家等）失業與政府財政問題嚴峻，內需不振，經濟成長力道疲弱；新興經濟體（包括中國大陸、印度等）受到出口需求減弱影響，經濟成長速度亦減緩。臺灣為小型開放經濟體系，以對外貿易為導向，整體經濟成長不免受到波及。所幸在政府大力振興經濟下，自2012年下半年以來，國內若干經濟指標已陸續呈現復甦跡象。展望未來4年，面對國內外各項課題的挑戰，政府已研擬完成「國家發展計畫（102年至105年）」，將秉持「繁榮、和諧、永續」施政理念，積極落實「黃金十年 國家願景」計畫相關施政主軸及「經濟動能推升方案」等，開展全方位國家建設，逐步邁向黃金十年幸福臺灣之國家願景。

關鍵詞：黃金十年、總體經濟目標、國家發展計畫

## 壹、現階段國家發展面對的課題與挑戰

### 一、世界趨勢

2013年至2016年世界經濟可望轉趨溫和成長。根據環球透視機構（Global Insight Inc.）2013年1月的預測，世界經濟成長率將由2013年的2.5%逐漸攀升至2016年的4.0%。其間，新興經濟體持續朝城市化與工業化轉型發展，消費階層持續擴增，並積極參與經濟整合，經濟實力持續擴增，對全球經貿的影響日趨深遠。同時，全球人口結構高齡化現象日益普遍，將對各國經濟、社會等層面產生衝擊。

此外，人類面臨地球暖化、氣候變遷的威脅日漸加深，為避免生態浩劫，國際環保規範益趨嚴格，皆將影響世界未來經貿發展趨勢，尤需妥善因應。

### （一）新興經濟體朝城市化與工業化發展，並擴大經貿結盟

21世紀以來，新興經濟體在國際經貿舞臺表現亮麗，特別是亞洲新興經濟體，被譽為全球經濟發展的成功典範。未來，新興經濟體將朝城市化與工業化轉型發展，可望擴大其城市經濟版圖；加以消費階層持續增加、經濟整合漸趨深化，對全球經貿發展的影響日趨深遠。



- 1、根據麥肯錫國際機構 (Mckinsey Global Institute) 預估 (註 1)，2010 年至 2025 年，全球 600 大最具活力的城市中，新興經濟體城市將高占 443 個；至 2025 年，全球城市消費階層人數將增加逾 10 億人，其中，新興經濟體所占比重高達 95%，勢將主導未來全球消費新商機。
- 2、亞洲國家簽訂 FTA 風潮日趨活絡，迄 2012 年 9 月止，FTA 洽簽數量已達 199 個。其中，亞太區域經濟整合呈現二大重要趨勢，其一為中國大陸積極參與的「東協區域全面經濟夥伴關係架構」(RCEP)，已於 2012 年 11 月第 7 屆「東亞峰會」(EAS) 宣布啟動談判；另一則為由美國主導的「跨太平洋夥伴協定」(TPP) 持續擴大成員，迄 2012 年 12 月已有 11 國正式參與談判。此外，中國大陸、日本、南韓亦於第 7 屆「東亞峰會」中宣布，預定 2013 年初展開首輪 FTA 談判。

## (二) 人口結構高齡化趨勢快速發展

由於人類預期壽命的延長、婦女生育率的降低，全球人口結構高齡化現象日益普遍。根據聯合國 (UN) 預估 (註 2)，全球 60 歲以上的高齡人口將由 2012 年的 8.1 億人，遽增至 2050 年的 20.3 億人；高齡人口占總人口比率，將由 2012 年的 11% 倍增至 22%。高齡化趨勢的快速發展勢將對全球經濟、社會等層面產生廣泛而深遠的影響，亟需妥善因應。

- 1、根據聯合國預估，全球人口高齡化程度加速發展，2050 年 60 歲以上人口占總人口比重超過 3 成的國家，由 2012 年的 1 國 (日本)，大幅增至 2050 年的 64 國。其中，已開發國家高齡化程度雖相對嚴重，惟開發中國家

高齡人口年平均增加率超過已開發國家，人口高齡化速度相對為快。

- 2、人口結構高齡化的影響廣泛，在經濟面主要為勞動力萎縮、經濟成長潛能降低、高齡者經濟安全受到威脅，尤其未富先老的國家更將面臨重大挑戰；在社會面，由於社會環境快速變遷，家庭功能逐漸式微，將產生高齡者生活安排、醫療照護、世代對立及社會整合等問題，各國政府皆須積極採行相關因應措施，減輕人口結構高齡化所帶來的衝擊。

## (三) 發展綠色經濟成為世界主要潮流

隨著大氣中溫室氣體濃度逐年升高，人類面臨地球暖化、氣候變遷的威脅日益加深。為減緩全球暖化及降低氣候變遷的衝擊，避免生態浩劫，聯合國積極主導後京都時期國際溫室氣體減量之協商，20 國集團 (G20)、亞太經濟合作會議 (APEC) 等國際組織與各主要國家並協力推動綠色成長，因應綠色環保潮流的發展。

- 1、2012 年 12 月「聯合國氣候變化綱要公約第 18 次會議暨京都議定書第 8 次締約國會議」(COP18/CMP8) 決議，將京都議定書溫室氣體減排協議期限由 2012 年延至 2020 年。預定將於 2013 年「聯合國氣候變化綱要公約第 19 次會議暨京都議定書第 9 次締約國會議」中，討論 2020 年後已開發國家與開發中國家強制性減排計畫及「綠色氣候基金」(Green Climate Fund) 的建置規劃。
- 2、歐盟自 1992 年提出「整合性產品政策」(Integrated Product Policy) 後，先後實施有關限制使用有害物質、資源回收利用、能源效率標準、環境資訊揭露等一系列環保指令；美國、中國大陸、日本、南韓等亦相繼

訂定環保相關法規命令。由於環保規範與貿易的結合，國際環保規範儼然成為新型態技術性貿易障礙之一。

## 二、內在課題

民國 98 年至 101 年間，全球金融風暴及歐債危機引發世界經濟成長明顯減緩，波及臺灣經濟成長表現，經濟成長率平均 3.57%，較 94 年至 97 年平均 4.21% 下降 0.64 個百分點。檢視臺灣經濟成長趨緩的原因，除國際經濟因素外，亦存在若干國內經濟結構失衡問題，亟需調整、因應。臺灣經濟當前面臨的內在課題與挑戰分述如下：

### （一）經濟成長動能待提升

我國成長動力以出口為主，消費及投資動能相對不足；另出口市場過度集中在中國大陸，且出口產品過度集中在中間財。此外，貿易條件惡化，亦為導致實質國民所得成長低於經濟成長的原因之一，經濟成長動能有待強化。

- 1、近年來臺灣經濟成長速度趨緩，就來源面分析，主要原因除民間投資實質成長率下降，導致資本累積減緩外，尚因總要素生產力成長減緩所致，亟需持續提升人力資本、強化科技創新，並推動調整經濟結構，以扭轉趨勢。
- 2、100 年國內貿易條件（出口物價指數 / 進口物價指數）為 78.3，較 90 年的 129.6 下降近 40%，貿易條件變動損失金額達 1 兆 4,818 億元，占實質 GDP 比率達 10.02%，壓縮國內薪資成長空間。

### （二）產業結構待調整

近 10 年來，國內產業持續朝知識、技術密集及節能減碳方向升級調整，惟過程中出現

若干結構失衡現象，影響整體產業的發展，包括：服務業研發投資偏低，創新程度不足，對經濟成長貢獻與其占 GDP 比重不對稱；製造業生產及出口過度集中 ICT 領域，且附加價值率偏低。因此，亟需推動產業創新營運，優化產業結構。

- 1、100 年服務業 GDP 占整體比重為 68.43%，對 GDP 成長的貢獻率達 47.17%；同期間，製造業 GDP 占整體比重僅為 25.11%，對 GDP 成長的貢獻率卻高達 47.91%。
- 2、資訊電子業占製造業生產比重由 91 年的 34.44%，升至 100 年 43.54%，顯示製造業生產愈趨依賴資訊電子業；同時，我國製造業以代工為主，製造業附加價值率由 91 年的 27.46% 降至 100 年的 20.23%，加深微利化困境。

### （三）就業機會待創造

近年來由於產業結構朝資本、技術密集或勞動節省型方向調整，加以在全球化及國際專業分工趨勢下，「臺灣接單，海外生產」比重偏高，致國內創造的就業機會相對有限。同時，勞動市場亦出現若干失衡現象，例如：高學歷長期失業人口比率攀升、青年失業率偏高等，亟需推動產業結構調整，擴大創造優質工作機會，並推動各項促進就業方案，強化勞動市場媒合等，以改善勞動市場供需失衡現象，促進就業。

- 1、90 年至 100 年間，15 歲至 64 歲長期失業人數由 6.5 萬人增至 8 萬人；其中，大專及以上程度失業者占長期失業人口比率由 90 年的 19.7%，大幅攀升至 100 年的 43.0%。
- 2、我國整體就業率由 90 年的 60.6% 升至 100 年的 62.7%，其中，15 歲至 24 歲青年就業



率由 90 年的 31.8%，明顯降至 25.0%，突顯青年就業問題有待解決。

#### （四）所得分配待改善

隨著科技創新、全球化以及專業分工的趨勢，所得分配差距擴大已成為全球大多數國家共同面臨的課題，我國也不例外。長期以來，我國受僱人員報酬份額趨降，營業盈餘及固定資本消耗份額相對提高，影響民間消費與投資動能的成長，亟需積極活絡經濟、創造在地就業，並建立完善的社會安全機制，落實經濟成長果實全民共享。

- 1、我國受僱人員報酬份額自 79 年之高點 51.71%，降至 90 年的 48.33%，續降至 100 年的 45.72%，所得分配差距擴大。
- 2、受僱人員報酬趨降的原因，包括勞動市場全球化、技術進步使生產模式朝向資本、知識密集型態，壓抑受僱人員報酬成長，以及產業結構轉型的影響等。

#### （五）綠色成長待開拓

為因應氣候變遷對人類發展的威脅，近年來我國積極推動綠能減碳相關措施，在生態環境治理等方面已有初步效果，例如公共汗水下水道普及率提升，垃圾回收率逐年增加等，惟每人 CO<sub>2</sub> 排放量仍高於多數 OECD 國家水準，顯示節能減碳方面仍有努力空間。

- 1、根據 IMD「2012 年世界競爭力年報」，2009 年我國 CO<sub>2</sub> 排放密集度排名全球第 46 名（南韓第 45 名，新加坡第 21 名，香港第 16 名），僅較 2008 年進步 1 名。
- 2、依據國際能源總署（IEA）資料，2008 年我國 CO<sub>2</sub> 總排放量 264.3 百萬公噸，高於 OECD 國家中位數的 114 百萬公噸；就人

均排放量分析，2008 年我國平均每人 CO<sub>2</sub> 排放量為 11.53 公噸（2009 年及 2010 年分別為 10.9 及 11.5 公噸），亦較同期間 OECD 國家中位數 8.31 公噸為高。

## 貳、國家發展願景與目標

### 一、國家發展願景

未來 4 年，政府將具體實踐「黃金十年國家願景」計畫揭示的「繁榮、和諧、永續的幸福臺灣」總目標，再創國家發展新局。

#### （一）繁榮

由「活力經濟」、「全面建設」與「廉能政府」三大面向，打造「繁榮臺灣」，具體實現「富民經濟」，使人民享有所得財富、生活品質、文化水準及心靈發展的全面富足。

#### （二）和諧

由「公義社會」、「和平兩岸」與「友善國際」三大面向，建構「和諧臺灣」，致力追求族群和諧、世代和諧、環境和諧、區域和諧、兩岸和諧與國際和諧，展現包容、關懷、公義的核心價值，實現經濟成果為全民所共享。

#### （三）永續

由「優質文教」與「永續環境」面向，營造「永續臺灣」，以永續支持成長，成長延伸永續，讓國家發展生生不息，經濟與環境共存共榮，文化與知識水準持續深化、累積，國家發展永續綿延。

### 二、政策規劃理念

未來，經濟成長除追求「量」的增加外，亦特別強調「質」的提升。因此，政府將加速經濟結構調整，並致力經濟、社會與環境建設的同步開展，使經濟成長兼具均衡性、包容性

與永續性。

- (一) 均衡成長：內需、外貿齊進，製造、服務並重，新興、傳統兼顧，力求成長結構與產業結構的均衡發展；同時，透過法規鬆綁，促進投資，進而創造就業、提升薪資水準。
- (二) 包容成長：落實租稅負擔正義化，持續強化社會福利體制，改善所得差距，使經濟成長果實為全民共享。
- (三) 綠色成長：完善綠色法制，促進外部成本內部化，加速綠色產業發展，並強化環境基礎建設，使經濟發展與環境保護兼容並蓄。

### 三、總體經濟目標設計

考量國內外各項主客觀情勢的挑戰，「國家發展計畫（102年至105年）」設定102年至105年總體經濟目標如下：

- (一) 經濟成長率平均4.5%。其中，就投入要素貢獻來源分析，勞動投入對經濟成長率平均4.5%之貢獻占12.67%，資本投入貢獻占26.89%，總要素生產力貢獻占60.44%，反映以科研創新為基礎的生產力持續增加，為支持經濟成長最重要的動力來源。
- (二) 105年失業率3.9%，105年就業增加率1.0%，105年勞動力參與率58.7%。
- (三) 消費者物價指數上漲率以不超過2.0%為努力目標。

### 參、國家發展政策規劃

為因應國內、外主客觀情勢的挑戰，未來4年政府將一方面全力開展全方位國家建設，

加速體制調整與法規鬆綁；另一方面積極落實推動「加強推動臺商回臺投資方案」、「經濟動能推升方案」等計畫，提升經濟成長潛力。

## 一、全方位建設—落實「黃金十年 國家願景」

### (一) 活力經濟

#### 1、開放布局

- (1) 積極洽簽經貿協議：推展對外洽簽自由貿易協定(FTA)/經濟合作協定(ECA)。
- (2) 推動加入跨太平洋夥伴協定(TPP)：規劃產業中、長期調整方案，因應市場開放，並推動「自由經濟示範區」，逐步創造加入TPP的有利條件。
- (3) 全力爭取後ECFA商機：輔導物流業朝規模化與利基型發展，並發展兩岸航線網絡，俾利兩岸跨境合作。
- (4) 加強吸引外資及人才：檢討外人投資法規、「僑外投資負面表列項目」及相關規定，吸引優秀人士來臺。

#### 2、科技創新

- (1) 強化科技決策治理機制：發揮全國科技會議與國家科學技術發展4年計畫功能，提升科技預算分配之透明性、公平性。
- (2) 提升研發價值效能：推動產學合資型創新研發中心及「科技研發創新與價值創造之運作機制」，增進研發成果產業化效益。
- (3) 深化關鍵技術研發：推動「深耕工業基礎技術專案計畫」；篩選高附加價值關鍵產品，鼓勵發展終端產品市場應用及系統整合。



### 3、樂活農業

- (1) 提升農業競爭力：推動農業資訊雲端服務，結合現代化科技，發展跨域整合及友善環境生產模式。
- (2) 推動整合性加值發展：調整農業結構，鼓勵老年農民退休，實施離農獎勵；推動小地主大佃農，促進農業勞力結構年輕化，並推動農村再生跨域合作。
- (3) 確保糧食安全：調整農田耕作制度，建構多元糧食安全體系；強化農產品安全管理，建立國產牛肉追溯制度。
- (4) 活化農業資源利用：於高鐵沿線地層下陷較為嚴重區域，透過「新技術、新農民、新產業」，打造「節水、節能」的農業黃金廊道。

### 4、結構調整

- (1) 落實產業再造：推動「臺灣產業結構優化—三業四化（製造業服務化、服務業科技化及國際化、傳統產業特色化）行動計畫」，強化產業技術創新能力。
- (2) 優化中小企業發展環境：落實「推動中堅企業躍升計畫」；整合中小企業財務融通機制，強化經營能力；建構中小企業創業育成平臺，促進升級轉型。
- (3) 促進投資、擴大內需：塑造優質投資經營環境，持續推動全球招商計畫，落實「加強推動臺商回臺投資方案」。
- (4) 加速貿易多元化：推動洽簽自由貿易協定或經濟合作協定，加速融入區域整合；協助企業開拓新興市場商機及布局全球。

### 5、促進就業

- (1) 促進人力資源有效運用：強化關鍵人才培訓，推動「縮短學訓考用落差方案」，整合推動職能基準與能力鑑定，建構優良人才培訓環境。
- (2) 創造及穩定勞工就業：促進民間投資，增加在地就業機會，加強就業媒合服務，辦理多元職訓課程，強化專業職能。
- (3) 維護勞工權益：定期檢討基本工資，縮短法定工時，落實工作平等權、營造友善職場，強化勞資協商與工作場所合作制度。

### 6、穩定物價

- (1) 適時採行妥適的貨幣、信用及外匯政策：靈活採行政策工具，穩定物價與金融。
- (2) 建構糧食、原油及重要原物料安全供應機制：活化利用休耕農地，鼓勵種植進口替代、產銷無虞作物；分散大宗物資進口來源，掌握油源並維持合理安全存量。
- (3) 加強查緝囤積、哄抬：強化查緝物價機制，關注國內重要民生物資市況，維護交易秩序。

## (二) 公義社會

### 1、均富共享

- (1) 帶動民間薪資成長：加速全球招商，吸引投資；落實區域均衡，推動七大區域生活圈計畫、「都市更新產業行動計畫」；加強農業人力培育，發展地方特色產業，促進在地就業。
- (2) 擴大弱勢照顧：落實社會救助新制，完善社會安全網，辦理「低收入戶及中低收入戶就業促進實施計畫」，提高弱勢家庭工作機會。

- (3) 縮小所得差距：積極推動租稅改革，減輕中低所得者及薪資所得者租稅負擔，並提高所得者租稅負擔，強化租稅移轉效果。
- (4) 規劃推動年金制度改革：建立永續年金財務制度，因應高齡化社會所需。

## 2、平安健康

- (1) 保障民眾就醫：加強健保財務及支付制度改革；合理配置醫療資源，強化偏遠地區及弱勢群體健康照護。
- (2) 推動健康生活：建置多元化友善運動休閒環境，推動菸害防制、癌症防治，落實生育及婦幼保健。
- (3) 打造安康環境：建置完善國家防疫網及食品藥物管理機制，確保食品、藥物及防疫安全。
- (4) 強化社會治安：持續推動多元預防犯罪方案，加強檢肅竊盜及防制詐騙犯罪。

## 3、扶幼護老

- (1) 建置幼兒教保服務體系：提供多元普及之兒童照顧服務方案，廣續擴大社區保母系統專業服務。
- (2) 落實長期照護服務：規劃推動長照保險制度，廣續推動長照服務法制化，研訂「長期照護保險法」及相關子法規，建構完善長照服務網絡。
- (3) 健全身心障礙服務體系：推動無障礙生活環境，提供身心障礙者生活補助、安置服務等福利措施。

## 4、族群和諧

- (1) 保障原住民族自主權：加速推動「原住民

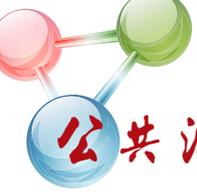
族自治法」立法，廣續輔導部落執行「原住民族部落活力計畫」；積極推動「原住民族土地及海域法」立法。

- (2) 尊重各族群多元文化：開辦原住民族「部落學校」；推動「客家文化重點發展區」，強化族群文化推廣。
- (3) 扶植族群特色產業：打造原住民族產業亮點，輔導客家文化業者通過「Hakka TAIWAN」商標認證；建置產業資訊平臺，強化產業行銷推廣。
- (4) 強化新移民適境照顧：辦理新移民親職教育、外籍配偶成人基本教育等課程；建構新移民服務輸送網絡。

## 5、居住正義

- (1) 提供住宅補貼：落實「住宅法」及相關子法；廣續辦理「整合住宅補貼資源實施方案」及「青年安心成家方案」。
- (2) 平衡都會地區住宅供需：興建機場捷運A7站及板橋浮洲合宜住宅；推動興辦臺北市、新北市社會住宅5處。
- (3) 健全不動產交易資訊：廣續推動不動產交易實價登錄制度；規劃制定不動產租賃服務產業經營管理制度及建置不動產租賃知識庫。
- (4) 實現土地徵收市價補償：評定被徵收地區之正常交易價格，確保土地徵收符合公益性及必要性。
- (5) 營造城鎮新風貌：推動跨域整合及主題型縫補串連等計畫，推動「景觀法」立法；持續推動都市更新。

## 6、性別平等



- (1) 引領施政融入性別平等價值：推動「性別平等政策綱領」具體措施，依「消除對婦女一切形式歧視公約（CEDAW）施行法」規定，完成全國法規檢視及編纂國家報告。
- (2) 營造女性幸福環境：強化女性科技運用能力，加強宣導「性別工作平等法」。
- (3) 防範性別暴力：充實性暴力防治工作本土化知識體系，強化「反性別暴力資源網」，建構以受害人為中心之保護服務體系。
- (4) 建構性別友善社會：研議推動保障多元性別認同者權益之相關政策措施，獎（補）助開設相關教育課程及活動。

### （三）廉能政府

#### 1、廉政革新

- (1) 健全防貪、肅貪機制：執行聯合國反貪腐公約，持續推動「國家廉政建設行動方案」，建立監測貪腐程度及變化的指標工具。
- (2) 增進人權保障：定期提出國家人權報告，排除各項人權保障障礙，積極推動人權教育。
- (3) 落實司法保護：推動「人民觀審制度」，落實司法官評鑑及淘汰機制，建置司法保護中心，健全國際互助法制。
- (4) 提升檢察效能：研訂防止企業賄賂相關法制，研修犯罪所得沒收規定，落實精緻偵查，持續推動「檢察機關排怨計畫」。

#### 2、效能躍升

- (1) 加速行政流程改造：推動組織改造，建立

靈活、機動的組織體系；推動「健全內部控制實施方案」，落實「依限完成、明確賞罰」原則。

- (2) 落實服務評價機制：推動單一窗口全功能服務及跨機關業務整合；建立服務評價機制，提供優質服務。
- (3) 深化政府服務效能：持續執行「第四階段電子化政府計畫」（101年至105年），推動「黃金十年『效能躍升』施政主軸實施計畫」，提升效能。
- (4) 加強法規鬆綁與調適：強化法規檢討平臺功能，建置與國際接軌且具競爭力之法規體制。

### （四）優質文教

#### 1、文化創意

- (1) 加強文化傳承及創新：推動專業藝文團體駐鄉服務，拓展村落文化服務範圍，加強輔導村落發掘在地美學。
- (2) 興建重要藝文空間：完成興建衛武營藝術文化中心、屏東縣演藝廳、臺中大都會歌劇院、海洋文化及流行音樂中心與北部流行音樂中心；推動大故宮計畫。
- (3) 均衡城鄉文化資源：推廣數位展覽至城、鄉、原鄉、離島舉辦行動巡展。
- (4) 健全文創產業環境與人才整備：成立文化創意產業發展研究院，強化產業輔導；加強產業群聚連結，推動核心創作者進駐文創聚落。
- (5) 促進文創產業價值產值化：推動文化內容開放（Open Data）與增值應用；發展中介服務體系，促進文創內容流通。

## 2、教育革新

- (1) 實施十二年國民基本教育：逐年擴大免試入學名額比率，分階段實施高中職免學費，推動高中職學校評鑑及優質學校認證。
- (2) 推動高等教育輸出：執行「高等教育輸出一擴大招收境外學生行動計畫」，推動全球華語文教育與邁向頂尖大學計畫。
- (3) 強化技專校院創新研發：推動第 2 期技職教育再造工程及「發展典範科技大學計畫」，辦理大專校院就業學程計畫。
- (4) 深耕生涯發展教育：落實國中教學正常化，推動「技藝教育抽離式班級」及「8 年級社區高職參訪」。

### (五) 永續環境

#### 1、綠能減碳

- (1) 全力發展再生能源：推動整合型示範計畫，加速綠能產業發展。
- (2) 完善節能減碳法規制度：推動「溫室氣體減量法」草案立法，分階段要求大型碳排放源逐年減少排碳總量；建構「能源稅」之法制基礎。
- (3) 加速產業低碳化：輔導能源大用戶建立能源查核制度；強化能源密集產業效率管理。
- (4) 擴張新能源科技研發能量：發展前瞻能源、儲能等技術；落實「綠能產業躍升方案」。
- (5) 打造低碳樂活家園：強化能源效率管理與節能規範；辦理低碳永續家園推動方案；推動既有建築物進行智慧綠建築改善。

## 2、生態家園

- (1) 健全國土規劃制度：推動「國土計畫法」立法，研修「區域計畫法」，研訂土地利用基本原則。
- (2) 建構潔淨寧適環境：提升室內外空氣品質管制，加強管制細懸浮微粒（PM2.5）；改善水體水質，執行重點河川污染整治。
- (3) 強化水資源運用與管理：推動多元水源開發；辦理雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫。
- (4) 加強植樹造林：加強崩塌地復育，辦理劣化地復育、短期經濟林造林等。
- (5) 強化生態保育：維護物種及棲地多樣性，並持續推動珍稀動（植）物之調查、保育等工作，推動國家（自然）公園設立。

#### 3、災害防救

- (1) 推動氣候變遷調適：配合「國家氣候變遷調適政策綱領」，研擬土地使用、海岸及災害領域調適行動計畫。
- (2) 提升核電安全：完成二階段核能電廠安全總體檢與個廠壓力測試，落實執行安全防护與緊急應變強化方案。
- (3) 推動整體性防災計畫：整合防災研究與機制，推動整體性治山防災；健全坡地防災體系。
- (4) 強化災害潛勢監測運用及預警疏散能量：建構區域降雨雷達網；執行災害性天氣監測與預報作業建置計畫；推動地震與海嘯測報效能提升整合計畫。
- (5) 深化基層災害防救及社區自主防災能力：整合防災資訊展示，提供即時水情、淹



水警戒等資訊；定期更新「防救災資源管理系統」。

## （六）全面建設

### 1、基礎建設

- （1）穩定水電供應：推動智慧電網及輸變電改善計畫；完成湖山水庫工程、石門水庫及其集水區更新改善計畫。
- （2）推動產業園區智慧、低碳及高值化：加強產業園區效率化資產管理、資訊化設施管理；推動園區節能、減碳、省水。
- （3）加強老舊校舍補強整建：辦理國中小及高中職校舍耐震能力評估及結構補強。
- （4）強化產業與地區基礎建設：持續推動產業與地區發展所需之基礎建設，加強地方聯外交通系統建設，佈建污水處理設施。

### 2、海空樞紐

- （1）推動自由貿易港區多元發展：擴大自由貿易港區營運面積，建立單一服務窗口功能。
- （2）提升桃園國際機場服務品質：持續推動桃園國際機場第一航廈改善，辦理機場聯外捷運系統及道路建設，規劃建設第三航廈。
- （3）推動松山機場開發：強化商務機場機能，推動松山機場「民航關聯產業廊帶」開發。
- （4）加強高雄港營運競爭力：推動高雄海空經貿城整體發展綱要計畫、洲際貨櫃中心第2期計畫；鼓勵航商增闢航線。
- （5）強化國際商港客運設施現代化：推動高雄港客運專區建設計畫、臺中港優質港區

及綠色港埠發展計畫，以及臺北商港物流倉儲區填海造地計畫。

### 3、便捷生活

- （1）強化都會區捷運網：加速構建北、中、南三大都會區捷運網。
- （2）改善鐵路運輸服務品質：推動臺鐵捷運化後續建設計畫（基隆—苗栗段）、高雄—屏東潮州捷運化等計畫；推動屏東潮州段、花東線全線電氣化。
- （3）提升公路運輸效能：推動臺9線蘇花公路山區路段改善及南迴公路後續改善；貫通西濱快速公路。
- （4）加速有線電視數位化：廣續推動「數位匯流發展方案（2010年-2015年）」，加速完成有線電視全面數位化。
- （5）落實寬頻網路建設：廣續推動寬頻管道建置計畫，輔導建築物導入光纖網路，並推動創新數位匯流應用。

### 4、區域均衡

- （1）建構產業空間分布圖：持續推動「產業有家，家有產業」計畫，建構未來十年臺灣產業空間分布圖。
- （2）發展區域優勢產業：以五都為基礎，建立各區域核心都市，發展具國際競爭力之優勢產業。
- （3）充實區域產業人力及基礎設施：整合產業資源分析及教育體系，進行各區域人力供需評估與配套整合；加強各區域發展優勢產業所需之公共建設。
- （4）推動跨域合作：鼓勵縣市政府共同提出合作型計畫，整合發展區域性產業；建立

跨域補助原則，鼓勵跨域示範性計畫。

- (5) 加速離島及花東地區發展：通盤檢討離島綜合建設實施方案；擬定花東地區永續發展策略計畫。

## 5、健全財政

- (1) 多方運用財力資源：創新財務策略，推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」，及公私合作機制（PPPs）運用民間資金、落實租稅增額財源機制（TIF）及異業結盟等策略。
- (2) 提升政府理財效率：落實「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」；活化閒置及低度利用國有建築用地。
- (3) 增進租稅負擔公平：加強宣導證券交易所所得課稅制度；適時檢討薪資所得特別扣除額；逐步落實不動產交易實價課稅。
- (4) 強化地方財政自主：健全財政劃分法制，協助地方政府開闢自治財源。
- (5) 加強公共債務管理：持續推動強化債務管理方案；加強債務資訊揭露，落實全民監督；調整債務結構；適時辦理提前償還債務。

## 6、金融發展

- (1) 擴大金融機構經營範疇：積極擴大金融機構業務範圍；發展以臺灣為主之國人理財平臺；檢討放寬資產管理機構投資規範。
- (2) 推動金融市場與國際接軌：推動金融機構國際化及全球布局，鼓勵金融機構赴海外設立分支機構。
- (3) 發展具兩岸特色金融業務：開放本國銀行辦理人民幣存、放、匯等業務，並發展

人民幣衍生性商品。

- (4) 強化金融監理：加強金融機構資本適足性管理機制，強化金融機構流動性及系統性風險之控管；持續督導本國銀行降低逾放比率及提升備抵呆帳覆蓋率。
- (5) 加強消費者權益保護：持續督導金融消費評議中心積極處理各項消費爭議。

## (七) 和平兩岸

### 1、兩岸關係

- (1) 持續制度化協商：積極落實並擴大兩岸已簽署協議之執行成效，有序推動 ECFA 後續其他議題之協商，建構兩岸穩定、機制化互動模式。
- (2) 強化交流機制：配合兩岸關係整體發展，完備兩岸經貿、人員往來等相關安全管理機制；循序漸進推動兩岸經貿制度化之交流與合作。

### 2、國防安全

- (1) 推動募兵制度：循序推動兵役制度轉型，奠定可長可久國防武力。
- (2) 強化災害防救：加強災防整備，更新國軍災防地形地貌圖資料庫，發展「救災資源管理系統」。
- (3) 建構可恃戰力：積極兵力整建，精進組織效能；籌獲必要武器裝備，提升國防科技水準。
- (4) 重塑精神戰力：深植武德內涵，精進軍紀整飭，展現國軍「巧實力」。
- (5) 維護區域穩定：擴大軍事交流合作管道，爭取友盟合作；廣拓情報來源，掌握區域安全情勢。



## (八) 友善國際

### 1、擴大參與

- (1) 增進對外關係：深化與美、日、歐盟及周邊國家關係，鞏固與邦交國關係，提升與無邦交國家實質關係。
- (2) 拓展國際空間：維護我國在已加入之國際組織會籍與權益，建立我國與尚未能參與之國際組織的實質聯繫。
- (3) 積極參與區域經濟整合：配合「亞太自由貿易區」(FTAAP) 發展，爭取加入「跨太平洋夥伴協定」(TPP)，與美國重啟「貿易暨投資架構協定」(TIFA) 談判。
- (4) 發展青年多元國際服務及學習機會：積極爭取更多國家與我簽訂青年打工度假協議。

### 2、人道援助

- (1) 回饋國際社會：善用我國醫療公衛、農漁業等強項，強化國際合作。
- (2) 參與國際人道援助：積極推動國際合作及國際人道援助之參與，增進國際社會共同福祉。

### 3、文化交流

- (1) 推動國際文化交流：推動全球佈局行動方案，成立「文化全球佈點專案辦公室」；拓展臺灣書院海外據點。
- (2) 以青年帶動文化交流：加強與友好國家推動青年事務瞭解備忘錄或合作計畫；推動多元青年國際體驗學習方案。
- (3) 推動語文及學術交流：加強與各國簽署文化交流協議，促進青年互動交流。

### 4、觀光升級

- (1) 推動觀光國際化：持續耕耘既有目標市場，爭取新興市場；加強異業結盟，增加臺灣曝光度。
- (2) 發展特色觀光：建構觀光平臺，重整臺灣觀光品牌十大旅遊元素，推動主題式旅遊；強化區域特色，推動客製服務。

## 二、全力拚經濟—執行「經濟動能推升方案」

### (一) 推動產業多元創新

- 1、推動產業結構優化：推動三業四化，以「製造業服務化、服務業科技化與國際化、傳統產業特色化」為三大主軸，選取亮點產業作為示範案例。
- 2、協助傳統產業維新：推動「傳統產業維新方案」，預計 101 年至 108 年間維新 50 項產業、發展國際品牌 5 個。
- 3、推動中堅企業躍升：101 年至 103 年預計重點輔導 150 家以上具潛力之中小型企業群、表彰卓越中堅企業 30 家，帶動相關投資。
- 4、擴大觀光服務能量：持續辦理「臺灣觀光年曆推動計畫」及「旅行臺灣 就是現在 (Time for Taiwan) 行銷推廣計畫」。
- 5、活化金融永續發展：積極推動「發展具兩岸特色之金融業務」及「發展以臺灣為主之國人理財平臺」，並配合兩岸貨幣清算機制建立時程，開放國銀國際金融業務分行 (OBU) 人民幣存款同業帳戶開戶。
- 6、輔導農民進行農業節水生產：規劃 102 年至 109 年推動「黃金廊道農業新方案」，輔導農民從事低耗水性農業生產，發展農業節水生產專區。

## （二）促進輸出拓展市場

- 1、強化新興市場資訊並增設據點：每年至少進行16個新興市場城市、14個產品品項之研究。
- 2、強化服務輸出競爭力：鎖定具國際競爭力之服務業進行海外行銷推廣，輔導臺灣企業運用電子商務跨境行銷中國大陸市場。
- 3、擴大會展商機：101年至105年預定舉辦國際會議1,000場及展覽活動（含獎勵旅遊）1,000檔，吸引國外人士來臺消費。
- 4、協助廠商創新國際行銷模式：提供專案資源及結合法人能量，並遴選領頭廠商，共同拓展新興市場。
- 5、推動自由貿易港區多元發展：鬆綁及革新法規制度，促使臺灣港務公司轉型發展多角化核心業務、擴大自由貿易港區營運面積。
- 6、積極加入區域經濟整合：持續推動與重要貿易夥伴洽簽經濟合作協議（ECA），加速完成海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後續協議談判，並創造有利條件，於8年內加入跨太平洋夥伴協定（TPP）。

## （三）強化產業人力培訓

- 1、結合產業需求，強化產學合作：積極推動「縮短學訓考用落差方案」，強化產業導向之產學合作。
- 2、協助青年提升就業力：執行「青年人才培訓深耕方案」，針對15歲至29歲青年辦理訓練。
- 3、落實職業證照法制化：強化職場就業能力，使技職校院師生取得國內、外證照數每年成長20%。
- 4、強化產學訓之銜接：建置職能基準及營運能

力鑑定，102年至103年預計建置職能基準6項及營運能力鑑定3項。

- 5、辦理職業訓練課程：辦理職前、在職、青年專案相關訓練，101年至102年預計訓練29萬6,342人。
- 6、培訓中高階及國際行銷人才：102至103年預計培訓中高階人才4萬人次。
- 7、媒合新興市場學生畢業後為企業所用：提供新興市場來臺留學獎學金名額及學子在臺留學期間赴業界實習機會。

## （四）促進投資推動建設

- 1、擴大招商，積極促進民間投資：101年至105年每年帶動民間投資金額至少1兆元。
- 2、引導創投資金投資策略性服務業：由國發基金匡列100億元推動「加強投資策略性服務業實施方案」，預計102年至111年10年內帶動創投及民間投資110億元。
- 3、擴大招商，吸引國外廠商來臺投資：101年至105年預計促成500件臺日合作案、日商國際採購辦事處（IPO）在臺採購金額達3兆元。
- 4、推動臺商回臺：落實「加強推動臺商回臺投資方案」，鼓勵指標性臺商回流，透過放寬外勞、擴大職訓等方式，促進在臺投資及就業之成長。
- 5、協助公共建設籌措資金：採取創新財務策略，推動「跨域加值公共建設財務規劃」及「民間財務主導公共建設（PFI）」。
- 6、積極啟發促參案源，吸引國內資金及陸（外）資投入公共建設：102年促參簽約金額預計達2,000億元。



7、打造優質投資環境：規劃推動「自由經濟示範區」，提供生產要素優惠條件。

## （五）精進各級政府效能

- 1、清理檢討閒置國有用地：清理檢討閒置、低度利用及不經濟使用之大面積國有建築用地。
- 2、活化公有土地及資產：訂定「加強運用國有土地結合目的事業主管機關推動產業發展計畫」，帶動地區發展。
- 3、推動民航關聯產業：開發松山機場「民航關聯產業廊帶」，導入商業設施、航空關聯產業區。
- 4、增加公股及國營事業投資：中鋼結合民間企業發展高值化鋼材事業，102年至106年預計投資約200億元。
- 5、打造全方位加值物流港：臺灣港務公司興建基隆、高雄港國際郵輪中心、辦理高雄港洲際貨櫃中心第2期、南星土地開發等重大港埠建設計畫。
- 6、開發具指標性國有土地：106年底前完成開發與興建華光社區國有土地，預估可創造總收益250億元。
- 7、持續擴展航空網絡，帶動區域及產業發展：

持續推動桃園航空城計畫，101年至107年預計投資953億元。

## 肆、結語

為使國家脫胎換骨、邁向卓越，政府已提出「黃金十年 國家願景」計畫，以2020年為期，規劃推動「活力經濟」、「公義社會」、「廉能政府」、「優質文教」、「永續環境」、「全面建設」、「和平兩岸」、「友善國際」八大願景、31項施政主軸，以打造「繁榮、和諧、永續」的幸福臺灣。為達成「黃金十年 國家願景」計畫的國家長期發展目標，政府並於101年12月完成「國家發展計畫（102年至105年）」，訂定未來4年階段性目標及政策措施，逐步落實推動。

去（2012）年下半年以來，國內經濟景氣逐漸展現若干復甦跡象，經濟已連續2季呈現成長，外銷訂單金額自去年9月起連續4月正成長，去年12月景氣對策信號亦由先前的黃藍燈轉為綠燈，同時，國內消費者信心回升，顯示整體經濟明顯復甦。為掌握景氣復甦契機，因應國內經社結構轉型的挑戰，未來4年，政府將積極落實「國家發展計畫（102年至105年）」，強化經濟體質，厚植經濟成長潛能，以逐步達成黃金十年幸福臺灣之國家願景。

## 附註

註1：Mckinsey Global Institute, Urban World: Cities and the Rise of the Consuming Class, (June 2012).

註2：United Nation, Aging in the Twenty-Frist Century: A Celebration and A Challenge, (2012).



# 治理之理論與發展

陳金貴 臺北大學公共行政暨政策學系教授

## 摘要

治理在近年來成為學術界的流行用語，可使用在不同的研究領域，對公共行政而言，當政府面對當代的變遷時，許多新發展的公共議題，例如契約外包、公共課責、協力關係等，非傳統的公共行政知識能處理，需要新的理論概念來分析和解決問題，治理正好符合此新趨勢的需求。

治理意味著一種改變，其基本的定義是領航或掌舵，但會因其使用者的需要，借用不同的理論進行研究，也因而有不同的涵義，使得治理難以使用通用的定義和理論，隨之而來的是新名詞的提出，例如公司治理、網絡治理、全球治理、良善治理等，這些以治理為名，但卻有不同的概念，造成觀念的易於混淆，也使治理的研究尚未成熟，還有可供深入探討的空間。

關鍵詞：治理、公司治理、網絡治理、全球治理、良善治理、協力治理

## 壹、前言

「治理」這個名詞在近 30 年來，成為學術界非常熱門的流行用語，公共行政研究使用公共治理、新治理、及地方治理，國際關係研究使用全球治理、區域治理及多層次治理，社會研究使用社區治理及公民治理，世界發展研究使用良善治理，企業研究使用公司治理，都市研究使用城市治理，環境研究使用協力治理，雖然在不同的領域可以使用相同的名詞，但還是要依研究的需要去發展其適合的概念。治理名詞的使用普及情況，根據 ISI 人類和社會資料庫在 2011 年的統計 (Lavi-Faur, 2012:5)，以治理主題發表的論文在 1980 年間有 349 篇論文，被引用 3,609 次，在 1990 年間有 3,773

篇論文，被引用 70,157 次，在 2010 年間則有 18,648 篇論文，被引用 104,298 次，從這些學術的統計資料可以證明治理概念的大量被運用，使得美國學者 H.G. Frederickson 要發表一篇題目為「公共行政究竟發生了什麼事？治理、到處都是治理」(Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere) (Frederickson, 2005:282)，他對公共行政學者使用治理概念加以評析，認為治理其實是公共行政和公共管理的同義字，問題在於治理有許多不同的涵義，因此他引用 Lynn、Henrich and Hill 的看法，認為治理被使用者強烈而直覺的訴求，使得治理不需要較精細的定義，而導致為追求組織或政



策的目標，卻未清楚使用的參考依據，例如組織結構、行政過程、管理的判斷、誘因和規則的系統、行政哲學或這些因素的結合，這對治理的使用者是一種重要的提醒，治理概念的延伸使用要非常謹慎。

治理概念會被廣泛使用，是因為面對快速變遷的時代，治理帶來新的變遷意象和觀念，因而吸引許多研究者投入更多的注意在其發生的變遷產生組織的新改變、新概念、新議程，治理學者 R.A.W. Rhodes 認為對政府而言，治理意味著一種改變，這牽涉到新的治理程序、命令式規則的改變或是統理社會的新方法（Rhodes, 1997:46），同時治理傳送的是快速和改變，其治理過程不只是透過政府、市場及網絡，或是透過家庭、部落、領域等正式及非正式的組織，或是透過法律、規範、權力及語言，治理不同於政府，較注重社會運作和活動，而非國家和其制度，治理使政府權威可以有競爭、商議和協調的空間，往上發展可以成為全球治理或區域治理，往下發展可以走向地方治理或城市治理，平行發展可以朝向與公民社會共享權威的協力治理，這些轉變可使政府的權威獨占轉到權威的分享，從市場的獨大轉到市場的競爭，從政治家統治轉到專家管理，從單一的組織運作轉到協力的網絡組織，從規範的要求轉到服務的提供，這些複雜的改變對於要瞭解治理者，需要先注意階層組織、市場和網絡的抽象理論，然後再從公部門、私部門或全球政治中，進行有關階層組織轉換到市場和網絡的具體討論。

對於公共行政的領域，治理的出現是在 1980 年代，西方國家面臨石油危機，造成政府的財務壓力，一方面要刪減預算，另一方面要有效管理，因此政府朝向民營化、市場化發展，

因而出現契約外包、績效管理、顧客導向、服務品質要求的新觀念和新作為，產生了新公共管理的思潮，也使政府不再是獨大的權威體，而需要以市場的觀念，與民間組織合作或競爭，尤其是將政府的組織或服務，以民營化方式，交由民間來運作，這種經營方式改變政府與民間社會的關係，不僅是政府工作的授權，也使得民間的非營利組織和社區從承擔公共服務的過程中，提升了組織能力和資源籌募機會，使得公民社會逐漸自主壯大，而政府權威不斷釋出的現象，這種新變遷的發展需要有新的解釋，治理的概念正好可以運用在處理新的改變，公共行政的研究者因掌握此概念，將其運用在不同的政府運作，解決不少新的公共問題，也因研究者自行發展其概念，使治理的模糊性也增加，因此有需要從新整理治理的基本涵意及其相關理論，再進而追溯其延伸的發展，這是本文撰寫的主要目的。

## 貳、治理的涵義

治理是個複雜的名詞，對不同的研究者，可以依其需要去給予適合的定義，使得其他的研究者或學習者難以精確的掌握其涵義，會產生認知的困擾，因此是否有必要嘗試去找到一個標準的治理定義，如同一般名詞的呈現，讓使用者在其使用性、接受性有所共鳴，O. Hughes 認為這種爭論是無濟於事的（Hughes, 2010:87），因為從簡單的角度來看治理，它就是運轉一個組織，也就是建立組織結構，使組織運轉，雖然它可以隨時間而改變它的涵義，但其總有其平常的意義，這如同一般人對自由和民主的名詞都很清楚其基本的定義，但是使用者可以在使用該名詞時，自行增加其需要的解釋或條件，以符合其需求，這通常是可以被接受的作法，因此要定義治理需要回歸到它本身

最原始的涵義，才會有助於治理涵義的討論之。

治理在希臘文為 *kubernan*，意思是領航或掌舵，柏拉圖曾用此字在有關如何設計統治的系統，治理在拉丁文是 *gubernare*，意思是領航、規則訂定和掌舵 (Kjaer, 2004:3)；牛津英語詞典則將治理描述為統治的行動或作風，亦即用行為或行動去指導、導引和規範在公、私部門的個人、組織、國家或跨國協會，也可簡單的將治理視為通常的權威執行，而此權威牽涉公、私組織的維持監控和執行課責；在一般使用上，也有將治理視同政府的同義字，由國家來提供社會的導向 (Stoker, 1998:1)，這些治理的觀點，是學術界通用的標準式說法。但治理不僅是使用在掌舵和組織的運作，在學術圈也有將治理視為建立規則、運用規則和執行規則 (Kjaer, 2004:88)，因此治理亦可以較寬大的涵義來使用，但其基本概念仍是與詞典的標準定義相一致。

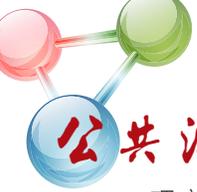
進入 1990 年代的前期時，許多學者的談論出現了治理的新涵義，這些新涵義反應出學者們對出現命令式法規和集體行動的新形態及新工具的回應，他們意識到已開發和開發中國家治理形態的轉變，這種新形態展現的是治理已超越政府所能控制的範圍，例如擴大公民社會在指揮及規範使用公共資源的角色，以及增加對商議式民主的依賴 (Lynn, Jr., 2012:49)，過去以行政為重心的普遍觀念，開始從官僚系統和指導式的政府移轉其權威至公民社會，因此出現 R.A.W.Rhodes 的「空心國家」(hollow state) 及 L.M.Salamon「第三者政府」(third party government) 的名詞，提供學者當作研究的分析概念和相關的研究想法。這些治理的新用途並沒有指出國家和政府

組織的角色，只有論及價值權威分配的相關組織和角色，而聚焦於追尋共同目標的網絡角色，這些網絡可以呈現府際關係或是組織間關係，甚至是跨國關係，治理也可以是跨越政府和社會的信任和互惠關係的網絡，這些治理概念的轉變，使得治理無法停留在其標準的涵義中，必須依據使用者的研究主題而訂，也因為如此，給與治理更多使用的空間，也出現相同名詞，可能有不同定義的現象，這也是學者們不斷爭議的問題 (Hughes, 2010:88-91)。

在許多學者對治理提出各種不同的定義時，專門研究治理的學者 R.A.W.Rhodes 認為治理有太多可用的涵義，若是用一個涵義來分析英國政府的變遷，治理就是有關自我組織及組織間的網絡 (Rhodes, 1997:53)，他也把其他治理用法的重要因素加以整合成治理的特色，簡述如下：

- 一、組織之間的相互依存性。
- 二、相互交換資源和協商共同目的的需要，導致網絡成員間的持續互動。
- 三、遊戲般的互動，以信任為基礎，其遊戲規則的訂定是經由網絡成員間的協商和同意。
- 四、對國家保持相當程度的自主性 (Rhodes, 1997:53)。

Rhodes 也認為在治理出現新過程、新狀態或新方法時，要如何明確定義是個問題，因此他提出 6 種不同的用法，分別是「作為最小國家」、「作為公司治理」、「作為新公共管理」、「作為“善治”」、「作為社會一控制系統」、「作為自我組織網絡」(Rhodes, 1997:47)，這 6 種用法就是早年國內通用的治



理定義，但後來 Rhodes 自行加以修改，將 6 個用途改為 7 種定義，將不再是用途的「最小國家」刪除，加上「作為國際相互依賴」和「作為新政治經濟」（Rhodes, 2000:55-63）這也成為近年來較多引用的定義，但 O.Hughes 認為這 7 種定義有的是提供真正的內涵，有的卻非涵義或定義（Hughes, 2010:91），他認為治理就是有關操作組織、掌舵和解決社會問題，治理不能限制在公部門的運作，因此治理應被使用和討論，但要讓目的明確和有適當的解釋，本文不對此評論有所討論，但同意治理應以其基本的定義來討論治理的使用是合理的。

將治理的涵義轉回到基本面的討論，可以從治理和政府的不同處來加以探討，D.F. Kettl 認為政府指涉公共組織的結構和功能，治理是政府把事情做完的手段（Kettl, 2002:XI），因此政府提供公共服務的輸送，而治理是一種公共權威的執行，基本上其範圍大於政府，其定義可以作為社會中決定執行權力的傳統、組織和程序，包括如何決定公共關切的議題，以及如何在公共決策中給予公民發聲的機會，治理要呈現社會如何做選擇、分配資源和創造分享價值，治理也要在公共領域中，提出社會決策和創造共同的價值。由於治理的發展削弱了政府掌控公共事務的能力，導致傳統政府的權力向上流向跨國組織，向下流至區域和地方，因而有全球市場的出現，增加網絡和伙伴關係的重要性，更易於接近各種資訊，促成社會複雜性的成長，使得政府不再是治理的獨有專家和資源，而必須依賴從政府內部和超越政府引出的多元而相互依存組織和行為者，此趨向成為治理文獻中常論及的「從政府到治理」（from government to governance）的移轉（Fenger & Bekkers, 2007:16）。

## 參、治理的理論

近世紀來，社會科學研究出現許多新的途徑和理論，這些理論引領民眾以不同的方式去看世界，然後加以評論，一般人會思考如何以理性的思維來選擇社會生活，但也有人會傾向追求自我利益性質的行動，甚至政府官員也會有同樣的行動，使此種行動散佈的更廣泛，然而當其傳送時，就會有政治性的人員試圖針對這些被認為有負面效應的自利行為，進行各種改革，將其加以規範或限制，或利用此機會改進效能，在這種方式中，新的理論提升了治理的認知，形成了治理的新特色，同樣的社會科學理論也經常會抓取治理所帶來的明顯的變遷經驗。

就公共行政領域來說，當政府遭遇環境變遷的挑戰時，它必須要自我調整，朝向較少官僚階層、較少集權及更願意授權，其政策制訂也由公民社會來分享，這些改變會促使公共行政界重新去思考和開始定位其知識的基礎，當政府的公共服務讓民間社會共同來參與時，即產生了網絡關係，這是傳統的公共行政智慧無法提供的想法，使其失去許多能力去幫助公共行政學者在其研究領域中，建立一個合理的解釋關係，例如空心國家概念的出現，促使公共行政領域中需要創造出一種新的智能，治理因此進入了公共行政領域的語言，並使它自己成為公共行政的同義字（Frederickson & Others, 2012:261），面對政府的新形態，合作性網絡關係和競爭性市場的力量被當成描述官僚層級組織提供公共服務的工具時，公共行政似乎就已經涉入治理的研究中。但是治理所隱含的不同的公共行政定義，遠超過一般性的瞭解，因為它結合了許多非傳統的政策過程和執行者，目前治理對變遷中的公共行政不只是名詞的描

述，而是它本身就是相關的理論，因此在面對變遷成為研究重心時，公共行政需要去創立新的知識架構，去解釋和理解這些變遷，以及評估這些變遷如何影響公共服務的提供，治理因而成為用來瞭解這些變遷和初始性理論架構的標記。此外，許多新理論會挑戰同時的舊想法，例如新理論會使民眾更瞭解在政策過程中，壓力團體、自我利益和社會網絡的角色，然後一些理論會被提出來當作發展性的政策工具，去改革公共部門，但治理不是經由這些理論的創新，再去執行這些理論，而是以新的治理出現來瞭解治理的是否善用。

治理理論的快速發展，主要結合公共行政固有的專業知識基礎，雖然公共行政在近年來，曾是經濟、社會和其他學科的殖民地，而治理理論仍然從這些社會科學理論中借用概念，但治理理論的發展卻已有逐漸增加開創新理論信心的跡象（Frederickson & Others, 2012:263）。治理理論採用公私混合市場的理論概念，這是有信心的表示，但卻不是成熟的判斷，例如政府面對財務增加的限制，伴隨著許多社會議題，需要各種的執行人員和其網絡，去推動成功的政策執行和持續發展，但這不是公私部門的執行人員和其網絡所產生的混合組織，就可以負全部責任，公部門組織依法可以行使其職權，但是私部門又應該以何種方式對公共利益有所貢獻？對於缺乏公共課責的組織要其如何負責？不管如何，治理理論仍有新多的爭議，至少在公共行政的領域中，它已有一定的位置，至於一直在爭議中，有關治理理論能否在公共行政領域中發展出一個可通用的理論，依過去多年在治理運作的累積資料及其理論的檢驗，就是找不到可以通用的理論（Frederickson, 2005:292），因此要使用治

理理論還是要從其借用的理論來著手，由於治理借用的理論甚多，無法一一討論，本文就公共行政學者使用的理論中，找出較常使用、易於解釋、可擴大引用的現有理論加以介紹，做為未來建構較為周延的治理理論的基礎，各理論分別說明如下（Bevir, 2009; Bevir, 2011; Bevir, 2012; Frederickson & Others, 2012）。

## 一、制度理論（Regime theory）

對於許多治理理論的爭議，Frederickson 提出其個人的意見，他認為國際關係的制度理論的發展是發展治理理論的重要經驗，因為制度理論先於治理理論，同時二者非常相近（Frederickson, 2005:293），長期以來，公共行政中的治理概念被認為是組織的概念，而制度的概念在國際關係領域中，已有相關的研究和理論，制度有關的緊急狀況、結構、穩定和制度的合法性，導引以組織為分析單位的治理理論的運用，以及如何以協力方式產生期待中的結果，由於制度理論是研究實體組織如何調整去適應環境及與其他組織的關係，例如從國家轉換到機關時，就要改變其聚焦點在於機關要如何調適和形成與其他組織的關係，Frederickson 發展出一個三部分的治理理論（Frederickson, 2005:294），分述如下：

- （一）「相互管轄的治理」定義為「垂直和平行的相互管轄和相互組織間的合作」。
- （二）「第三者治理」或是「對第三者（包括次級政府）的簽約和補助去延展國家或管轄權」。
- （三）「公共非政府組織的治理」，包括「公共非管轄或非政府政策制訂和執行的方式」。



三部分治理理論不僅是提供學者治理的操作型定義，也包括治理屈身在公共行政領域的自我調適，它指出公共行政的明顯差異，當一端是機關或組織內部每天的管理，而另一端是如同治理的公共行政進行延展國家的管理。總之，治理的制度理論試圖去把明顯的界限圍繞在治理的概念，更進一步，治理的制度理論更深入的確認特別的制度定義、特色和工作者之間的關係，這些都應該可以允許理論的發展，在國家和組織的變遷中，制度理論的引用，可以提供治理理論在公共行政運作的經驗，對公共行政學術發展也有貢獻。

## 二、政策網絡理論 (Policy network theory)

在多元化的時代，不同的組織相互間組成了各種網絡關係，治理在此新的世界，包含了在網絡中執行者互動的多元化，因此現代國家也有這種認知，要區分國家和公民社會以及公私部門的不同，在這種概念中，政策網絡理論就是一種分析、批判和有助於解放的概念 (Enroth, 2011:30)，政策網絡理論指出治理理論和概念的無法切合，一方面所從事的是治理的目前實體，另一方面又將社會和政治的高度複雜性、功能性和部門差異性當作是明確的事實，在如此情況下，也會隱含這些事實已經被過時的概念和理論所掩蓋。政策網路的理論觀近年已從前述的概念和理論中解放出來，使研究者對情況有更清楚的認知，並且指出更多治理永續發展的方式。政策網絡理論一般包含描述、解釋、管理、理解、說明或再評價，這些變項具有共同的政策網絡概念，可以加以調整，因此綜合相關文獻，政策網絡的特色可歸納為下列 3 項 (Enroth, 2011:27)：

- (一) 相互依賴：網絡參與者互相依賴彼此的資源，以便瞭解他們的目標。
- (二) 協調：網絡參與者需要共同行動，以使瞭解共同目標。
- (三) 多元化：相對於其他網絡和國家，網絡是相關的獨立體。

## 三、系統理論 (Systems theory)

系統是一種秩序的類型，它來自一系列的相互依賴的因素規則性的互動，系統理論家建議如此秩序的類型，源自於這些因素的功能關係和互動，而這些關係和互動則包含資訊的轉換，資訊的轉換導引出自我生產和自我組織，甚至在缺乏任何控制中心時都如此。

治理的概念如同一種社會—控制系統 (Bevir, 2009:119)，顯示由國家治理的限制，它認為沒有任何單一的主權權威，而替代的是有一種由相互依賴的行動者和組織所組成的自我組織系統，系統理論不同於治理行動，系統理論將二者劃分：系統是一種目標導向的干預，治理是治理行動和互動的干預所造成的整體效應，以此觀之，治理是一種自我組織系統，出現在行動者和組織的行動和交換，這種治理的浮現是因為人們居住在無中心的社會，或是有多元中心的社會，而秩序又是來自於多元中心或組織的互動，但國家的角色不是用來創造秩序，而是有助於社會及政治的互動，以便鼓勵不同的安排去處理問題，同時在許多組織間分配其服務。

## 四、發展理論 (Development theory)

第二次世界大戰後，出現許多理論解釋為何和如何經濟發展發生的原因，當時的理論架構較狹隘，主要的發展理論建立在新古典經濟

傳統，隨著時間的推進和更多外援進入開發中國家，經濟發展的理論已無法滿足，必須有更多的解釋，發展理論也有更寬大的成長。較早發展被認為是國家的收入增加，在 1970 年代和 1980 年代，則增加了社會服務就業和改善貧窮，直到最近，更加入了免於恐懼、減少受難和無力感，這些因素都成為發展的定義，在這種情形下，治理的觀念開始發展，過去經濟發展理論的主流角色就被疏離，情況的改變，使得在 1990 年代，治理成為研究發展思想和執行的中心角色。

治理理論的突出，在發展的相關論述中，並沒有暗示其同意發展的整個概念的涵義，在發展脈絡之外的治理，牽涉到市場和網絡的興起，如同公共部門政策訂定和協調的部分，在發展理論中，治理並沒有包含市場的出現，反而著重在公共組織，包括官僚組織、網絡組織和正式及非正式的法則，並處理這些組織的功能與市場和經濟成長的關係。近期治理在發展的概念中增加許多要素，例如政府能力和績效、明確的法規、透明化、課責化和廉能、公民參與、人權和公民自由，以及政府如何選擇和執行權力。將治理和經濟發展議題往前推進，是件不容易的工作，因為在理論和實務界中治理的本質上是忽視發展的思維，但現在二者的相互關係已經改善，例如研究方法論途徑的改變，深度的相關知識、新發展的本質等，這些變化對治理和經濟發展可以提供更多的對話，雖然二者的關係仍待加強。

## 五、新制度主義 (The new institutionalism)

制度途徑主導公共行政和政治的研究有很長的時間，在此期間，學者們聚焦於正式的規

範、程序和組織，包括政府體制、選舉制度和政黨，雖然學者們強調這些組織是使用正式法規來治理，但也會注意執行者的行為，這種制度途徑在 20 世紀中期開始改變，許多通用的理論被發展出來，例如行為主義、理性選擇理論，還有其他的企圖去解釋社會行動，但很少有關特別的組織設定，新制度主義通常被視為對舊制度途徑的重新敘述，以回應這些通用的理論，新制度主義主要的重點在法規、程序和組織，例如組織由 2 位或更多的人組成，他們為某些社會目的服務，他們的存在主要是傳送他們的針對特定個別群體的關懷和行動，但新制度主義者也採用較寬的制度概念，在正式的法規、程序和組織的探討中，加入規範、興趣、文化習慣等因素。

歷史性的制度主義者通常著重在過去制度的安排，配合政治壓力的回應，他們認為過去的成果鑲嵌在國家體制上，促使社會團體去組成特定的路線，因此鎖定了國家的發展途徑 (Bevir, 2009:18)，但他們聚焦在國家全面的社會福利和行政改革的比較，這些改革的變項可以解釋為路徑依賴。而社會學的制度主義者則聚焦於價值、認同，成為組織所認為的議題和政治壓力的方式，因此他們為治理採用更結構化的途徑，他們集中研究規範和價值，做為在社會福利和行政改革的政策議程。新制度主義理論並非只是帶著法規和正式結構的空容器，它還裝有治理的價值和想法，因此要瞭解新制度主義對治理的貢獻，就要超越制許多的簡單概念，移向其所包含更複雜和更合宜的因素。

## 肆、治理的發展

在公共行政的領域中，傳統研究領域以官僚體制的運作為主，由於環境的變遷，政府面



臨財政緊縮、行政績效提升、公民要求參與的壓力，已無法以傳統的方式和角色來執行其權威，而採取權力下放、增加參與、減少公共責任的態度，不管是內部自我要求或外力要求，這種逐漸將權威外放的現象，已非傳統公共行政的研究者或執行者所能掌握，對於這些新產生的議題和變化，許多研究者在不同領域中，借用其基本理論去瞭解這些新現象，由於其基本主軸仍圍繞在政府體制為主的討論，因此治理概念就被使用在各種不同的議題探討，使得治理有不同的解釋方法，治理的發展也如多頭馬車往四方散去，因此 Rhodes 認為在如此複雜的情形下，他要選擇他使用某一單字時，它的涵義就從是他所選擇的涵義 (Rhodes, 2012:33)，治理的發展亦是如此，誰要如何使用治理，就依誰的定義，很難將其完全的歸納在某一特定方向，因此本文要以原作者的觀點分別陳述其所認為的治理形態的發展或改變，再試著將其加以歸納分類。

英國學者 R.A.W.Rhodes 認為治理有 3 波的改變 (Rhodes, 2012:34-43)，第 1 波是網絡治理 (Network governance)，此階段與國家的變遷性質有關，主要是依循 1980 年代的改革，此改革主要的是將官僚體制轉換到使用更多的市場、準市場和網絡，特別是用在公共服務的輸送，此改革受全球化變遷的增強，包括跨國的經濟活動和地區性組織的出現，因國際間複雜性的提升，造成國家間需要相互依賴，以減少緊張性。第 2 波是統攝治理 (Metagovernance)，意指國家的角色在處理治理的協調和使用協商、外交及更多非正式的操作模式。第 3 波是解釋治理 (Interpreted governance)，治理代表的是在行動上從組織轉換到涵義上，它解釋治理形式的改變，主要

是透過行動者對自己信念和實作的解釋，而解釋途徑可以用說故事的方式，將治理解釋清楚，此「三波論」目前尚未有討論，但其認為治理發展將朝向說故事的方式，是否能將議題處理的更好，尚待檢驗。

美國學者 M. Bevir 主編過多本治理的專書 (Bevir, 2009; Bevir, 2011; Bevir, 2012)，在其專著的「治理簡介」(Bevir, 2012) 中，他認為國家已變的更需要依賴公民社會的組織和減少國際聯結的限制，一方面公部門已經從官僚體制轉向市場和網絡，另一方面國家卻逐漸糾纏在跨國和國際組織，例如恐怖主義和環境保護的議題，治理要試圖去回應問題，因此在這些多變化的狀況中，治理有不同的發展取向，他將這些發展方向分為組織的治理 (Organizational governance)、公司治理 (Corporate governance)、公共治理 (Public governance)、全球治理 (Global governance) 及良善治理 (Good governance) 等 5 項，每項都包含相關的發展子題，這種分法較合於一般研究者的觀點。

丹麥學者 A.M.Kjaer 用整本書的章節來分列出治理的發展現況 (Kjaer, 2004)，分別是：

- 一、以操作組織內在網絡為主的公共行政和政策的治理。
- 二、在全球化時代的國際關係治理。
- 三、國際關係在公共政策的歐洲治理。
- 四、以國家和經濟發展為主的比較政治的治理。
- 五、現代化理論為主的比較政治治理。
- 六、治理和世界銀行。

這種分類方式，將理論或實體結合為治理

的分項敘述，讓閱讀者很容易掌握治理的情境，雖然有些重複，但容易接受。

荷蘭學者 M. Fenger 和 V. Bekkers 則引用 V. Kersbergen and V. Waarden 的看法 (Fenger & Bekkers, 2007:20)，將治理的轉變分成幾個方向，分述如下：

- 一、從國家垂直向上移轉到國際公共組織。
- 二、從國家和國際組織垂直向下移轉到國家次級組織和地區組織。
- 三、行政、立法和司法的平行移轉。
- 四、從公共組織平行移轉到準公共組織和自主性組織。
- 五、從公共組織平行移轉到民間組織。
- 六、從中央的公共組織平行移轉到公民社會。
- 七、國家權威被公民訴求自我規範的取代下，國家從特別的活動撤出。

上述幾位學者對治理的發展，以各自的分析架構提出他們不同的見解，有的是較為抽象的觀點，有的是最直接的說法，至少其描述的概念有基本的共同點，就是國家的權力已不再是獨大不可取代，從國際組織、地方組織、公民社會甚至政府本身組織，都會去分享政府的權威，而政府似乎也無法抗拒這種潮流，順應潮流或許也是較聰明的選擇。

為了讓這些發展能有較清楚的呈現，本文嘗試將上述見解及有關治理文獻綜合為下列 4 類：

### 一、組織內部治理

這類組織係依據組織本身的運作，將權力由內部的員工或會員來共同行使權力，這是較

先的治理概念，因為此名詞很早就用在組織內部的管理，例如美國哈佛大學在 1637 年就正式創建治理董事會，由政府派員和教會教師共同組成，這種董事會決策模式遂被其他大學及非營利組織加以改進沿用 (陳金貴, 2005:3)，而在 1960 年，美國學者 J. J. Corson 就出版了「學院和大學的治理」一書 (Corson, 1960:13)，認為大學是由學者、學生、教師、行政人員和董事會成員組成，共同建立和執行學校內部法規和規範，以減少衝突，並有利於他們之間的協力運作及維持個人的自由。

企業則採用「公司治理」，它意指企業的管理由一群董事替代專業的執行階層，並由他們進行監督和控制，近些年來，公司治理受到企業社會責任的影響，加入了利害關係人理論 (Stakeholder theory)，使得公司治理增加股東的利益、董事的責任、其他利害關係人的權益和公開及透明化的倫理標準 (Bevir, 2012:37-38)，此外尚有非營利組織的治理，原本也是採用類似由會員、志工、職員和董事會成員互動，而由董事決策的治理模式，但是在 1990 年代，民眾開始抱怨非營利組織董事會的黑箱作業，被要求董事會直接向利害關係人或民眾負責，產生了董事會的課責，因而也產生了類似公司治理的運作模式 (陳金貴, 2005:5)。

在組織的治理中，常會論及網絡的概念，因而有網絡治理 (Network governance) 的名詞，在此模式中，掌舵者著重有利於組織和利害關係人在政策網絡上的共同瞭解，為了創造一個經由互動、溝通、商議和交換而成的共同和可信任的政策 (Fenger & Bekkers, 2007:24)，這些利害關係人均有自主權，但能體認相互依賴的重要性，他們相互依賴重要的資源，例如能力、金錢、知識和資訊，但這些



資源不是免費的，而是要由其他利害關係人來管控它，也就是說沒有一個集權的人員可以單方面強力推動其意志，其結果會需要一種衝突、商議和合作的複雜混合體來解決問題。

## 二、組織外展治理

傳統的治理主要是針對政府的權威運作，這種觀念在時代潮流的衝擊下，一方面政府要改進工作政績效，進行行政改革，另一方面民眾要求參與的聲浪日高，面對此種情況，政府必須要有所改變，以符合改革的要求，於是學者們為能解釋新的狀況，必須使用新的概念，以治理的形式為主，去思考如何從政府轉換到治理，因而將分權至公民社會、多元化及相互依賴和信任，結合成一個理想形態的特色（Lynn, Jr., 2012:50），這就是新治理（New governance）的概念，在此重新定義下的治理有 2 種方向，一種是在新治理的概念中，政府和非營利部門是整合的參與者，也就是「治理和政府一起」，另一種認為新治理提供社會的引導，主要是透過非政府組織的參與者，使得治理成為公民社會的中心，也就是意味著「治理不需要政府」，前者強調適應，後者著重轉換。新治理有時會與公共治理（Public governance）混合使用，因為新治理主要也是運用在公共部門。

近年來出現了協力治理（Collaborative governance）的名詞，協力意指共同工作達成目的，通常要跨越多部門的界線工作，它先用協力式公共管理，它是一個概念，描述在多組織間的運作過程，安排去解決不能用單一組織解決的問題，協力式公共管理不僅要包含組織間的協力關係，也要加入治理的公民角色，因此協力治理不僅是要有政府和其組織伙伴

及利害關係人一起工作，也要將公民一起考量（Bingham, 2008:3），換言之協力治理是要創造和導引非政府組織和非傳統政治行動者的參與，企圖將所有利害關係人聚集在一起，共同討論相關問題的解決。

## 三、距離性質治理

這類治理的概念定以距離的遠近，來考慮不同性質的治理，基本上以國家為中心，國家面對世界秩序的改變，遭受全球化的影響，通常國家間會以國際關係來討論這些變化，但國際關係處理的是國家間的貿易、戰爭和外交，缺乏一個能有效控制、規範和協調不同國家行動的世界組織，全球治理可透過不同的行動和程序來組成國際關係，因此全球治理可視為存在於人類活動的所有層級，從家庭到國際組織，透過跨國影響來執行管控，以追求共同目標（Bevir & Hall, 2012:353），全球治理不僅包含國家和國際關係，也包含非政府組織的行動，以及衝擊到跨國議題的市場和網絡的相關過程。

當國家的層次往下降，可以遇到地方治理（Local governance）的議題，地方治理的涵義是指地方的公共決定權，從政府移轉到治理，而其治理網絡包括非政府、企業部門、第三部門或民間協會的人員共同組成，雖然地方治理有更多網絡成員參與地方決策，但不表示有了治理就可以替代政府，所以地方治理的出現應該採取對地方政府角色的重新定義，才能名實相符。

在 1980 年代，因歐盟的運作，出現多層次治理（Multilevel governance）的名詞（Bache, 2011:628-629），多層次治理與網絡治理有關，它著重在政府之間的關係，顯示

國家次級政府的角色如同歐盟政治的重要第三層，但這種概念，因為歐盟決策缺少非西方國家的參與，受到許多批評，認為它是多層次政府，而非多層次治理。

#### 四、良善治理（善治）

良善治理在 1990 年代是個較新的概念，此種途徑會受到重視，主要的原因是這概念處理發展中國家的決策圈，現在使用於許多國家發展機構和國際組織，例如世界銀行和聯合國。較早以治理概念出現時，先是針對不良政策和裙帶關係嚴重傷害發展的狀況，因此世界銀行倡議什麼是良善治理，和如何提升良善治理，並輸入西方的課責和民主系統，世界銀行認為良善治理是公共組織的制度能力，可提供公共和其他產品，給需要的民眾或是民眾代表，以一種有效率、透明化、中立性和負責的態度去處理緊縮的資源（Kjaer, 2004:173），世界銀行用良善治理來分成技術領域和公民社會，技術領域包括為發展和能力建構的法律架構；公民社會則包含合法性、透明化、課責和參與。這些方法被提出來，因為要強化公民社會，削減國家的力量，打擊貪污和有效分配傳統公共資源，如此的目的，也引導世界銀行對提升地方政府能力和分散地方行政機關的權力，這種西方觀念的移植，引起許多的爭議，對開發中國家的發展有多大影響，尚待評估。

#### 伍、結論

現代的政府面臨多方的壓力，一方面來自民眾對公務績效的要求，要政府提供更多更好的服務品質，希望政府解決每一件事，成為萬能政府，另一方面又要求公民參與，政府授權，

政府管的事情愈少愈好，政府到底要扮演何種角色，出現了傳統公共行政所無法解決的狀況，許多學者試著從不同的領域，尋找解決方案，許多的理論都被提出，去解釋現象，而治理的概念竟然成為各派理論的焦點，似乎它就是解決目前政府難題的最佳方法，但由於它的運用是隨著使用者的本身定義，因此在不同領域，不同觀點及不同方法的治理，就難以找到可以通用的定義，使得研究者必須小心使用，因此專家建議先讓治理回歸其詞典中的標準定義，就比較容易掌握方向。

治理理論的問題它本身沒有理論，需要向其他社會科學借用其已有良好傳承的理論架構，再結合治理的概念，因而發展出許多去解釋現象、分析議題、解決問題的適用理論，這種借道方式的治理理論在多年的試用中，已逐漸形成治理家族的領域，而逐漸有其自身建立的立論，甚而也可能成為公共行政的新典範，基本上，治理理論尚年青，還有許多值得開發和努力探索的空間。

治理的發展因其可以結合的領域甚多，因此其發展的方向也非常多元，不管什麼主題，只要掛上治理，似乎就可以找到一個新的途徑，儘管許多的發展並不一定完全切合治理本身的標準概念，而且在同樣的名詞卻可以有不一樣的說法時，雖可說是治理充滿著創新研究的能量，但亦可說治理是塊未成熟的研究領域，因此研究者在使用或引用治理的概念時，要格外小心，以免將治理濫用，使其失去其可供發展的價值，對於這個公共行政的新興領域，研究者和實務者都應該對其有深入的瞭解，才能掌握其要旨，給予更多的功能發揮。



參考文獻

1. 陳金貴, 「非營利組織的治理概念」, *歐美政府治理理論實踐學術研討會*, 臺北: 中央研究院歐美研究所, 2005。
2. Bache, I. "Multi-level Governance in the European Union." *The Oxford Handbook of Governance*, ed. Levi-Faur, D. New York: Oxford University Press, 2012, 628-641.
3. Bevir, M. *Key Concepts in Governance*. London, UK: SAGE Publication, 2009, 16-21.
4. Bevir, M. *The SAGE Handbook of Governance*, London, UK: SAGE Publication, 2011.
5. Bevir, M. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.
6. Bevir, M. and Hall, I. "Global Governance", *The SAGE Handbook of Governance*, ed. Bevir, M. London, UK: SAGE Publication, 2011, 352-365.
7. Bingham, L.B. O'Leary, R. and Carlson, C. "Frameshifting Lateral Thinking for Collaborative Public Management." *Big Ideas in Collaborative Public Management*, eds. Bingham, L. B. and O'Leary, R. Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2008, 3-16.
8. Carson, J.J. *Governance of Colleges and Universities*, New York: McGraw-Hill Book Company, 1960.
9. Enroth, H. "Policy Network Theory." *The SAGE Handbook of Governance*, ed. Bevir, M. London, UK: SAGE Publication, 2011.
10. Fenger, M. and Bekkers, V. "The Governance Concept in Public Administration." *Governance and the Democratic Deficit*, eds. Bekkers, V., Dijkstra, G. and Edwards, A. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited, 2007, 13-33.
11. Frederickson, H. G. "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere." *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. Ferlie, E., Lynn Jr., L. E. and Pollitt, C. New York: Oxford University Press, 2005, 282-304.
12. Frederickson, H. G., Simth, K. B., Larimer, C. W. and Licari, M. J. *The Public Administration Theory Primer* 2nd ed. Boulder, CO.: Westview Press, 2012.
13. Hughes, O. "Does Governance Exist?" *The New Public Governance*, ed. Osborne, S. P. London, UK: Routledge, 2010, 87-104.
14. Kettl, D. F. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2002.
15. Kjare, S. M. *Governance*. Cambridge UK: Polity Press, 2004.
16. Lavi-Faur, D. "From Big Government to Big Governance?" *The Sage Handbook of Governance*, ed. Bevir, M. London, UK: SAGE Publication, 2011, 3-18.
17. Lynn Jr., L. E. "The Many Faces of Governance: Adaption? Transformation? Both? Neither?" *The Oxford Handbook of Governance*, ed. Levi-Faur, D. New York: Oxford University Press, 2012, 48-64.
18. Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance*. Buckingham, UK: Open University Press, 1997.
19. Rhodes, R.A.W. "Governance and Public Administration." *Debating Governance*, ed. Pierre, J. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000, 54-90.
20. Rhodes, R.A.W. "Weaves of Governance." *The Sage Handbook of Governance*, ed. Bevir, M. London, UK: SAGE Publication, 2011, 33-48.



# 國際組織對公共治理之運用與研究

陳文學 真理大學宗教文化與組織管理學系兼任助理教授  
孫同文 國立暨南國際大學公共行政與政策學系教授  
史美強 東海大學行政管理暨政策學系教授

## 摘要

近來，我國學術界與實務界對於治理此一概念的使用與探討已形成一種新浪潮。然而究竟何謂治理？如何運用？以及研究什麼？仍是眾說紛紜。為此，本文以經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD）、聯合國與世界銀行等 3 個國際組織為例，析探它們對於公共治理的運用與研究，以彌補國內這方面研究的不足。本文在內容安排上，先針對治理的內涵分別從理論與實務的角度進行探討與比較。其次說明 OECD、聯合國與世界銀行在公共治理指標建構的努力。復次，再以 OECD 為焦點，探究其公共治理的研究內容。最後除了重新回答的何謂治理、如何運用以及研究什麼之外，基於這些國際組織的經驗，本文認為重新聚焦於政府內部運作的制度面、組織面與人員面，以及建構地方政府治理指標，應是我國未來公共治理可以發展的方向。

關鍵詞：公共治理、國際組織、治理指標

## 壹、前言

揆諸當前國內、外公共行政學界，「治理」（governance）或「公共治理」（public governance）應該是最熱門的詞彙、概念或理論。在實務上，行政院研究發展考核委員會於 2008 年，委託臺灣大學成立「臺灣公共治理研究中心」，進行公共治理指標的建構以及調查研究，作為政府改善施政的參考（蘇彩足，2008；江瑞祥等，2012）。另外，國內著名媒體《遠見雜誌》與《天下雜誌》時而發表治理為題的文章或是相關調查，更讓這個詞彙成為民眾用來評判政府施政成效的代名詞。因此，治理一詞的使用不僅襲捲學術界，同時也逐漸進入政府以及民眾的生活之中。

儘管國內以治理為題或是關鍵字的研究不勝枚舉，然而何謂治理？如何運用？以及研究什麼？依然莫衷一是。在國外，許多重要的國際組織同樣關注治理議題，而這些問題或可藉由國際組織的探討，獲得適度的釐清。為此，本文以 OECD、聯合國與世界銀行等 3 個國際組織為例，析探它們對於公共治理的運用與研究，同時也彌補國內這方面研究的不足。

在本文內容安排方面，首先，針對治理的內涵分別從理論與實務的角度進行探討與比較。其次，說明 OECD、聯合國與世界銀行在公共治理指標建構的努力。復次，再以 OECD 為焦點，探究其公共治理的研究內容。最後則是結語，除了重新回答前述的治理相關問題之



外，也提出我國未來公共治理的發展方向。

## 貳、治理的內涵

### 一、理論爭辯

治理的意涵究竟為何，不僅困擾著國內公共行政領域的學者，對於實務上要推動這個概念的行政人員而言，更是莫衷一是（註 1）。早期美國學者多將「治理」用來作為替換「公共行政」的新詞，而且也不會因為這個詞彙的使用而感到定義上的困擾（Frederickson, 1999: 705; Lynn, 2006: 4）。不過自從 1970 年代，美國學者 Harlan Cleveland 寫下：「美國民眾期待愈小的政府（less government）以及愈多的治理（more governance）」的這段話之後，治理一詞逐漸有了理論性的色彩（Frederickson, 1999: 705）。

從時代背景來看，Harlan Cleveland 寫下這段話的當時，美國一方面面臨財政赤字以及經濟停滯，另一方面民眾又希望政府能保障社會公平、促進民眾福祉，但是卻又擔心政府過度介入個人自由。在這些複雜事件交織下，傳統以政府為主體，強調上而下、集中化以及程序導向的公共服務運作方式受到相當大的挑戰。遂有論者主張政府應改採分權化、強調結果導向，以及增加私部門的政策角色等等，以扭轉當時政府運作之困境。在棄舊求新的趨勢下，以一個新的詞彙（「治理」）取代「公共行政」，涵蓋政府新的運作方式，也順勢成為當時的基本訴求。具言之，這裡所指稱的治理，其內涵也就是 1980 年代基於管理主義，強調生產力、市場化、服務取向、去中心化、課責性等特性的「新公共管理學派」（New Public Management, NPM）（Kettle, 2000）。

不過，隨著新公共管理將市場機制導入

公共服務提供過程後，反而衍生國家空洞化（hollowing state）、公共課責模糊，以及公共服務品質低落等等問題。於是，政府角色又再次進行修正，試圖跳脫以往官僚模式與市場競爭模式的運作方式，建構結合公部門、私部門與第三部門的混合體制（hybridity），以共同促進公共利益（Skelcher, 2005）。一般而言，這種思維同樣也被稱作「治理」。更精確的說，就是「網絡治理」（network governance）（Goldsmith and Eggers, 2004）（註 2）。

然而，究實而論，目前公共行政學界對於治理的概念仍舊缺乏一致性的定義。例如部分學者認為治理的內涵是：以傳統官僚運作為主，而結合私部門與第三部門，抑或是加強行政與立法或司法間的網絡關係，只是補充或額外強調之用。誠如 Lynn 等人所認為的，治理是政府進行組織和管理的原因、方法和結果，並強調行政部門連結公民、立法與司法部門價值和利益的動態連結（轉引自 Frederickson, 1999: 705-706）。又如 Straling（2005: 1-2）認為治理只是公共行政的另一種說法，而兩者之間的一些微差異在於治理除了關注傳統公共行政的組織結構、政策制訂、財務或操作程序，也關心政府組織、私人部門、非營利組織共同運作下，達成公共目的的網絡關係。

另外，也有部分學者認為網絡概念下的治理是一種新的運作模式，儘管政府在網絡當中被賦予重要角色，但是仍只是網絡的行動者之一。例如 Kooiman（2003: 4）認為的治理是統治（governing）理論概念的總稱，而統治則是公、私部門共同解決社會問題或是創造社會機會等互動過程之整體。又如 Denhardt 與 Denhardt（2003: 86-87）認為治理是政府當局（public authority）的行動總稱，而在治理概念下，政府

應適度扮演各種網絡的規則制訂者、解決資源分配與依賴的議題，以及確保民主與社會公平原則能夠存續於各個網絡之中（註3）。

對於以往治理概念或理論的爭辯，Frederickson（2005: 293-295）呼籲那些主張治理與公共行政不同的理論家，不僅要說明治理是什麼之外，也要說明什麼不是治理，並且突破各種可能造成概念的偏誤（biases）以及偏誤的意涵。而他認為雖然治理包含管轄權之間與組織之間水平和垂直的合作、國家運用契約或補助來結合民間團體（third parties）、非管轄權或非政府的公共政策決策與執行模式等3項特質，但是它依然只是公共行政的一種型態，無法取代公共行政。

## 二、實務界定

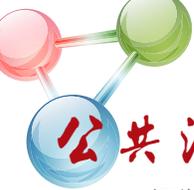
就實務運作而言，國際組織又是如何界定公共治理的呢？首先，以OECD為例，在OECD出版的治理評估手冊當中，即提到：「治理是一個描述複雜社會現象的詞彙，其通常與國家、制度、政府等詞彙相連結，並且缺乏普遍一致的定義。由於不同學派對於治理的觀點和假設並不相同，所以它是一個難以界定的詞彙（ill-defined term）（OECD, 2009: 11）。」不過，如果檢索OECD的網站辭典，會發現它還是對治理下一個廣泛性的定義：「治理就是政治組織、經濟組織與行政組織管理國家事務的活動總稱；而善治（good governance）則指政府管理的過程中，沒有濫權與貪腐，並且依法行政（OECD, 2012a）。」顯然，在立場上OECD傾向將治理理解為所有公共事務的管理，而評估一國善治與否的主體和傳統公共行政並無二致，依舊聚焦於政府之上。

另外，經由OECD網站也可以發現，在各

類研究主題當中，特別將公共治理獨立出來，而在公共治理之下的次領域又包括：預算與公共支出、公部門創新與電子化政府、反貪腐、人事管理、公共財務與財政政策、區域發展、管制政策，以及風險管理等8個次領域（OECD, 2012b）。如果將這8個領域與Terry（2005）或Raadschelders與Lee（2011）的公共行政研究分類進行比較，其實不難發現，OECD的公共治理研究並未跳脫傳統公共行政的研究範疇（註4）。

其次，以聯合國來說，聯合國開發計畫署（UNDP）在2000年時就對治理進行一段不算短的描述。此一組織認為，治理就是：「在國家、公民社會與私部門互動下，管理經濟、政治與社會事務的價值、政策與制度體系。它是由社會自行組成，共同制訂與執行各方皆了解與同意的決策。它包含公民與各種團體爭取利益、協調差異，以及實踐他們合法權利和義務的所有機制和過程。它也確立個人、組織與企業的限制，同時也提供他們尋求誘因的規範、制度與實務。治理涵蓋社會、政治與經濟層面，運行於各種人類事業體（human enterprise）當中，可能是家庭，也可能是鄉鎮、都會，甚至是國家、區域，抑或是全球（轉引自UNDP, 2007: 1）。」另外，聯合國亞太社會經濟委員會（UNESCAP），認為「治理是決策以及執行（或不執行）的過程。治理的分析重點在於正式與非正式行動者的決策與執行涉入狀況，以及正式與非正式結構如何適切地執行決策。在治理過程中，政府只是行動者之一。至於善治則包含參與性、共識性、課責性、透明化、回應性、效能與效率、公平與包容、法治化等8個特質（UNESCAP, 2012）。」

歸納聯合國這2個機構的定義來看，它們



認為政府只是其中一個行動者，而治理是各個行動者正式與非正式互動過程，至於互動的動機除了促進公共利益外，也允許各行動者各自尋求其自身利益的空間。而在這樣的思維下，任何嘗試評估某地區（國）治理成效的時候，除了要評估政府之外，私部門、第三部門以及公民也應該同時納入。譬如在評估課責性時，不只要評估政府對於民眾的課責性，也要評估私部門與第三部門對於社會大眾的責任，比方說非營利組織的財務透明與資訊公開程度。線上顯示，聯合國對於治理的使用，頗有實踐網絡治理的意味存在。

復次，再以世界銀行而言，治理是「國家為了促進發展，對於經濟資源和社會資源的管理與執行。因而，除了著重公部門管理能力的提升，也必須創造一個公私合作以及績效課責的架構（World Bank, 1991: 1）。」這個界定有別於 OECD 與聯合國之處在於它點出治理的目的—促進發展。傳統上，所謂的發展多基於發展主義（developmentalism）主張的：經濟成長是社會進步的先決要件（許寶強，1999：vii）。是故，促進發展也就是促進經濟發展。不過在世界銀行中，發展除了包含經濟發展外，也強調妥善進行資源配置，藉由教育、醫療、就業、飲水設施等等，增進民眾的生活品質（quality of life）與幸福感（happiness）（World Bank, 2004: 7）。

儘管公、私部門都能擔負促進各面向發展的使命，但是從世界銀行將「治理與公部門管理」劃分為單一研究領域來看，似乎仍傾向以公部門改革作為促進發展的主體。具體來說，世界銀行認為治理應從公部門管理體系與治理環境兩方面著手，協助各國政府增進對其民眾的透明化、課責性與服務提供，從而減少貧窮

以及提升發展效益。其中，在公部門管理體系方面，尤其強調公共財務與公務人員的管理；在治理環境方面，則著重在公共課責體制的建構，譬如國會或監察機關對於行政部門的課責，是否有充足的法制與正當性（World Bank, 2012）。

綜合上述 3 個國際組織對於治理界定來看，很明確地它們所指的治理並非是理論上的新公共管理。那麼是公、私與第三部門互動合作的網絡治理嗎？除了聯合國的治理內涵較接近這種意涵外，OECD 與世界銀行仍是強調以提升政府本身能力為主。不過，這 3 個國際組織皆重視課責、透明化以及反貪腐等治理主題，是共同交疊之處。另外，值得一提的是，暫且不論世界銀行以促進發展為目標的治理是否適切，但重要的是它點出不可為求治理而治理，而是治理的各項作為應有其共同的目標達成性。

## 參、公共治理指標的建構

就理論而言，由於治理缺乏一致性的定義，以致於在操作或運用這個概念時，可能只是流於時尚，但是其內涵卻猶如一個雜亂的工具箱，任何理論概念都能丟進去（Frederickson, 2005）。不過，卻也因為治理概念的興起，促使各國與各國際組織紛紛透過實際推動的方式，讓治理的操作內涵愈加清晰，而治理指標的建構又為首要之務。

在一份關於援助機構（donor agencies）的治理成效評估手冊中，OECD（2009: 3-4）建議在進行治理評估前，應先釐清：

- 一、要評估什麼呢？是一般性的治理面向還是特殊面向（例如僅針對廉政或人權）呢？
- 二、運用何種資料評估的途徑？是量化方法、

質化方法還是政治經濟途徑呢？

三、在評估援助成果的績效時，也要考量被援助國家是否納入整個評估過程中？

由於治理的概念多元且分歧，因此該手冊建議在建構治理指標時，應該說明在方法論上，是採取哪種或哪些治理的方法論。一般而言，治理的方法論有五（OECD, 2009: 12）（如表 1）：

- 一、基於 Max Weber 的官僚理論，以國家為中心，著重規則導向以及上下層級控制的「傳統公共行政」（traditional public administration）。
- 二、認為國家僅需提供一個授權環境（enabling environment），並且強調結果導向以及委託外包的「新公共管理」。
- 三、著重行動者之間複雜的正式與非正式網絡，而且權力不再集中於政府的「網絡治理」。
- 四、以國家社會脈絡為探討基礎，並且論證已開發國家的治理模式為何無法被開發中國家移植的「權力與政治經濟觀點」（power and political economy perspectives）。
- 五、重視治理與成長（growth）關係的「歷史觀點」（historical perspectives）。

譬如以預算議題而言，若基於「傳統的公共行政」，會傾向評估預算法規與程序；若基於「新公共管理」，會著重於預算使用後的績效成果；若基於「網絡治理」，會偏重整個預算編制與使用過程中，各網絡行動者的角色與互動關係；若基於「政治經濟觀點」，會重視預算議程設定與運作結果的權力關係；若基於「歷史觀點」，會強調預算編列與執行的環境系絡或歷史脈絡。因此，在不同治理觀

點的引導下，治理指標的建構與後續評估內容勢必會有差異。所以在自行建構指標或者援引他人所建構的指標時，應先確認究竟採取哪種或哪些治理觀點。

OECD 的治理評估手冊中，也彙整先進國家與或重要國際組織現有的治理評估工具。就一般性的治理工具而言，譬如世界銀行自 1970 年起每年都進行的「國家政策與制度評估（Country Policy and Institutional Assessment）」，涵蓋經濟與管理、結構性政策、社會包容與公平政策、公部門管理與制度等 4 個構面，而各構面又訂有數個指標，譬如公部門管理與制度構面包含財產權與法制化、預算與財務管理品質、稅收效率、行政與透明化品質、課責與貪腐管控等 5 項指標。另外，世界銀行從 1996 年起對全球 212 個國家進行的「全球治理指標（World Governance Indicators）」，則是針對公民表達與課責、政治穩定、政府效能、管制品質、法治化、貪污管控等六大層面來進行評估。

而在特殊面向的治理評估工具部分，比方在採購方面，OECD 於 2007 年起不定期進行的「國家採購體系評估（Methodology for the Assessment of Nation Procurement Systems）」，分析各國的採購法規架構、公部門的採購制度、制度運作、市場競爭與公共採購體系的廉潔性。又如世界銀行在 1980 年起，每隔 3 至 5 年一次的「國家採購評估報告（Country Procurement Assessment Report）」，評估各國的採購制度外，也針對反貪腐、私部門參與，以及機關之間的績效差異進行分析。

在聯合國方面，聯合國開發計畫署於 2007

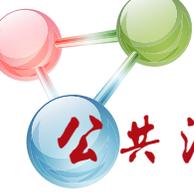


表 1 五項治理觀點

| 治理觀點  | 傳統公共行政   | 新公共管理   | 網絡治理   | 政治經濟觀點   | 歷史觀點                                   |
|-------|--|---|--|--|--|
| 焦點    | 規則導向；投入與產出間的課責性；從政治人物到基層服務提供者的層級控制；透明化與可預測性；著重政府體系本身 | 結果導向；產出的課責性；批准與獎勵；績效為基礎的委託外包                  | 公部門內外之間的網絡；國家與國際層級；多元夥伴間共同尋求目標的合作與結盟                       | 跨越國家制度的正式與非正式權力、利益與機制；著重以忠誠為基礎的非正式體系；假定公、私事務無法全然區隔 | 著重系絡特殊與路徑依賴下的治理發展。各國治理條件的差異            |
| 國家角色  | 國家是領航與控制的機制  | 國家提供一個授權環境                                    | 國家是網絡治理的促進者  | 國家是維護菁英利益與保守權力的工具                                  | 有限度維持保守權力與基本社會契約的功能                    |
| 關鍵行動者 | 政治人物與行政人員  | 政治人物與管理者                                      | 政治人物、公務人員、公民、顧客、生產者與提供者                                    | 政治、經濟、軍事與社會菁英                                      | 政治、經濟、軍事與社會菁英；公眾活動                     |
| 效率    | 藉由官僚的層級節制  | 藉由競爭  | 藉由夥伴關係與協力  | 藉由個人網絡與忠誠體系  | 國家長期形成過程的產物                            |
| 權力    | 明確的、管制的，且集中於政府                                       | 分散於市場各處                                       | 網絡建立過程中被割裂或共享  | 特定個人所享有的   | 歷史的結果，並且被制度化或深層隱含於日常規範當中               |
| 變革方向  | 強化投入項的控制與課責；審計；運作過程的正式化；透過永業化與功績制，提供穩定的公共服務          | 結果導向預算與管理技術的介紹；結合績效與契約的委託外包；連結誘因與結果，提升公共服務的績效 | 創造跨組織疆界的政策與執行網絡，以及夥伴與任務團隊；知識分享網絡；層級扁平化並且提升行動者的自主性與進出網絡的選擇權 | 強化服務與管制需求面的壓力；增進當前支配政治體系的規則化、透明化與課責性               | 跳脫既存的治理模式；變遷的動力並非來自設計，而是受到各類事件與決策結果所影響 |
| 變革方式  | 技術性、漸進性與長期性的範圍                                       | 技術性、變革性與中短期的範圍                                | 溝通與說服；學習與實驗取向；變遷是持續進行的                                     | 非正式的政治關係；逐步的；契機的；長期的                               | 欣賞式的；契機的；極為長期的                         |

資料來源：(OECD, 2009: 13-14)

年將《治理指標：使用指南》(Governance Indicators: A Users' Guide) 進行再版。該指南中除了摘錄各國與國際組織的公共治理測量工具外，也認為目前各類治理指標的測量多集中於幾個特定領域，包括電子化、貪腐、人權、公共服務提供、公民社會，以及性別平等 (UNDP, 2007: 1)。該使用指南更針對治理指標的建構，提供研究方法 (method) 層次的四項建議，供指標建構者與使用者參考：

一、在進行概念操作化時，一般而言包含投入、過程與產出等 3 種測量層次，而某些既有的測量工具可能僅著重產出面，忽略投入

面或過程面的評估，從而讓整個評估結果出現偏差。比方說，在評估貪污管控這項指標時，應該要包含制度面、運作面與結果面的評量，才能充分反映貪污管控的成效。

二、在進行評估時，主觀或是客觀測量並不相同，再者，即便是主觀性測量，也必須考量受訪者本身的特質是否適合回答。譬如詢問某地區投資環境的優劣，可能會因為受訪者對於該地區的熟悉度不同，而產生評估結果的偏差。

三、在資料蒐集時，不同的資料蒐集方法，也

可能影響指標評估的結果，因此必須慎選資料蒐集的方法。例如以問卷調查法評估貪污管控時，面訪與郵寄問卷的結果，或許會有一些落差。

四、在使用指標時也應該顧及指標測量背後系絡特徵。譬如以投票率來反映某一地區的民主成效，至少要清楚界定投票人口與投票資格，否則逕自進行跨區域的比較，即便有結果，意義終究不大。

最後，在世界銀行方面，「全球治理指標」是當前重要的治理測量工具之一。基本上，「全球治理指標」的測量目的在於進行跨國比較，作為各國總體治理成效的參考。如前所述，其內容包含公民表達與課責、政治穩定、政府效能、管制品質、法治化、貪污管控等 6 個層面的測量。在測量上，該指標兼具規則導向與結果導向。例如在評估貪污管控時，除了蒐集國會是否訂定禁止貪污的法規以及設有執行機構等規則導向的資料之外，也蒐集法案執行結果，以及民眾或企業對於公部門貪腐的認知。不過，儘管這項指標可以了解各國公共治理的發展狀況，但是如果針對特定層面進行革新，尤須再藉由其他的治理測量工具，進行更仔細的測量，譬如貪污管控方面，可以參考世界銀行的「治理與反貪腐診斷（Governance and Anti-Corruption Diagnostics）」（Kaufmann and Kraay, 2007: 31）。

自從「全球治理指標」公布後，也引發一些論辯，而該指標的研發團隊也提出許多說明。譬如在比較跨時與跨國資料時，可能產生資料的單位不一致問題。對此，研發團隊回應在進行單一國的跨時比較時，應盡量維持各年資料的一致性，即使有變化也只是最低限度的

變化（minimally）；而在進行跨國比較時，則應蒐集各國一致性的資料，進行資料最大化（majority）的比較。另外，在專家評估方面，也可能因為專家所依據的資料或意識型態不同，而導致評估偏差（bias）。為此，研發團隊承認確實可能有這個問題，不過要具體說明專家評估偏差的內容並不容易，因而除了說明該數據本身的限制外，也盡量讓專家的組成更具異質性，以納入各種潛在的差異觀點（Kaufmann et al., 2007）。

從上述 3 個國際組織對於治理指標建構的探討，本文認為有 4 點重點：

- 一、在建構治理指標前，須先釐清指標建構的目的是為了確認當前的治理狀況，以作為趨勢追蹤之用，或者是有其後續政策變革的意圖存在。
- 二、在建構指標或爰用既有指標時，應說明在方法論上要採行哪種或哪些治理觀點。
- 三、在資料蒐集時，除了要慎選合適的蒐集方法外，也要敘明背景系絡以及該筆資料可能的限制與偏誤。
- 四、於調查完成後，應檢討指標以及指標的操作化是否有重新調整的空間。

## 肆、OECD 公共治理的研究

國際組織除了進行公共治理指標的建構與調查外，對於公共治理的各類議題也有許多豐碩的研究成果。惟囿於篇幅限制，本文僅選擇 OECD 為探討對象，說明其近年來公共治理的研究成果。

### 一、全球公共治理論壇

OECD 自 2001 年起，每隔 3 年左右舉行



1次「公共治理全球論壇」(Global Forum on Public Governance)。2001年的會議主題為社會公平、經濟成長與善治；2004年的主題為反貪腐與廉政；2007年為策略與變遷工具；2009年則是建構廉能文化的方法與實務；2012年為促進成長的良善治理。

以2012年的為例，該次論壇廣邀政府代表、商界人士、勞工團體、學者、以及公民組織等等，探討政府如何促進「包容性成長」(inclusive growth)，亦即在促進經濟成長的同時，如何兼顧縮短貧富差距、抑制貧窮問題與提升生活品質。這次會議的議題包括(OECD, 2012c)：

## (一) 包容性成長下的治理角色

除了探究公部門角色外，也探討善治與包容性成長同時存在的實務案例。

## (二) 包容性成長下的效能體制建構

探討公部門的效能如何促進包容性成長，以及提升效能的制度變革指標。

## (三) 高績效與專業文官的形塑

探討高績效與專業文官的特徵和倫理價值，以及應透過何種方式來促進包容性成長。

## (四) 循證性與包容性決策的工具

除了界定循證性與包容性決策的特徵，也討論有哪些測量包容性決策效益的實證工具。

## (五) 策略管理

探討政府促進經濟成長與社會福祉的策略能力與機制，以及提升策略能力的改革為何，又有哪些機制能讓公民參與政府的決策與服務。

## (六) 公部門的開放性(openness)與創新

討論開放性與創新的基本意涵、政府具體的政策作為，以及可能面臨的挑戰等等。

## (七) 公部門的廉政及其法規

探討廉政對於經濟成長和國家福祉意義，以及強化廉政和建構相關法規的步驟、變革與評估工具。

## 二、OECD 網站中各類議題的成果

在OECD網站中，將公共治理獨立為一研究領域，其內容又劃分為預算與公共支出、公部門創新與電子化政府、反貪腐、人事管理、公共財務與財政政策、區域發展、管制政策，以及風險管理等8個次領域。近年來OECD這8個次領域的研究成果如下(OECD, 2012b)：

### (一) 預算與公共支出

在2008年全球金融風暴後，OECD國家多以預算赤字與公債的改革，作為經濟復甦的基本課題。基本上，各國的財務強化方案(fiscal consolidation)不僅強調政府應減少支出、增加收入，更重要的是研擬永續性的公共財務計畫。為此，OECD於2011年出版《公共財務復甦》(Restoring Public Finances)，內容包含30個國家的財務強化方案，並且針對幾項議題進行探討：各國如何重新檢視其公共財務，又有多少國家提出財務強化方案？這些財務強化方案可以被具體評估嗎？預期的影響為何呢？能解決財政困境的期程多久呢？而這些國家都會減少支出與增加稅收嗎？有哪些類型的支出減少，又哪些類型的稅收增加？這些財務強化方案真能解決財政問題嗎？

此外，OECD每4個月出版1期《OECD預算期刊》(OECD Journal on Budgeting)，

提供 OECD 資深預算局的工作成果以及各會員國的特殊貢獻。以 2012 年的第 1 期而言，文章主題包括荷蘭財務強化方案、加拿大健康照顧的公私夥伴關係、蒙特內哥羅共和國的預算、財務規則與政體依賴等等。而 2011 年的研究則有：重新檢討公民與國家的預算契約、獨立財務制度、中國的財政刺激方案、澳洲的績效架構、OECD 財政強化方案、波蘭的績效預算、土耳其的財政透明化、中國的預算改革、傳統政府採購與公私夥伴的比較，以及中東南歐的財政與貨幣制度等等。

## （二）公部門創新與電子化政府

在公部門創新與電子化政府方面，近來 OECD 除了探討電子化政府的基本推動思維以及對於組織內、外的影響之外，也探究如何和第三部門建立良善的夥伴關係，創新政策與服務，從而提供公共服務的效率和效能。舉例來說，OECD 於 2009 年出版《重新思考電子化政府服務：以使用者為中心的途徑》（Rethinking e-Government Services: User-centred Approaches），該報告指出儘管 OECD 國家推動電子化政府已有 10 年以上的時間，但是許多問題依然沒有解決，譬如使用者的低採用率以及低滿意度。而該研究報告認為電子化政府的發展應該從以政府為中心，逐漸移轉為以使用者中心的方向。該報告的內容除了提出如何移轉以及移轉的挑戰外，也探討如何監測和評估電子化政府使用者的方法，這些對於 OECD 各國電子化政府的推動具有重要的參考價值。

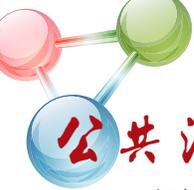
關於相同的主題，OECD 又在 2010 年出版了《丹麥：聰明有效率的 e 政府》（Denmark: Efficient e-Government for Smarter Public

Service Delivery），該報告分析當前各國推動電子化政府的新挑戰，進而以丹麥為例，說明電子化政府對於公部門現代化、效率、組織結構、人員安排的影響。這些議題並非只發生在丹麥這個國家，而是普遍存在於 OECD 國家之中，只是希冀以丹麥為例，以協助 OECD 國家推動電子化政府的相關決策。

OECD 在 2011 年出版《提升公共服務：與公民和公民社會建立夥伴關係》（Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society）的報告，探討政府、公民、使用者以及公民社會組織之間的夥伴關係。儘管在許多國家中，共治（co-production）與公民涉入仍舊處於發展階段，但是對於當前各國政府普遍面臨財政緊縮的狀況下，藉由這些創新途徑的探討，應有助於減少政府成本、提升公共服務品質，以及增加使用者的滿意度。最新的一份報告是 2012 年出版的《運用行動科技建構回應性政府與連結性社會》（Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies），其中探討行動科技如何影響當代經濟與社會的發展，以及政府又應該如何藉由行動科技，進行政策與服務的創新。

## （三）反貪腐

在反貪腐研究方面，OECD 的研究報告大致圍繞著遊說制度化、善治與政府採購，以及政務人員的行為透明化等議題。譬如在 2009 年時，OECD 針對各國頻繁的遊說現象與問題，出版《遊說者、政府與公共信任》（Lobbyists, Governments and Public Trust）一書。該書提到儘管遊說有助於決策制訂時掌握更多的政策資訊，但是它也可能造成不公平的利益出現。這些現象不僅在美國，在英國乃至於加拿大，



每年都有為數龐大的遊說者以及遊說預算的編列。該書不僅探討政府應該設計哪些制度以監督遊說行為與遊說者，也嘗試發展一個符合公共期待（透明、課責與廉潔）的遊說架構。

同樣是 2009 年，OECD 針對政府採購的過程，出版《OECD 政府採購的廉潔原則》（OECD Principles for Integrity in Public Procurement）。該書旨在探討進行採購時，政府在需求評估到契約管理的過程中所應該注意的原則。此外，它也提醒了審計人員檢測是否有詐欺或貪污的風險存在。最後，該書藉由摩洛哥的個案，說明所提出之原則的試辦狀況。

在 2011 年時，OECD 出版《部長顧問：角色、影響與管理》（Ministerial Advisors: Role, Influence and Management）一書，探討各國政務人員或顧問的管理。該書蒐集 2010 年 27 個 OECD 國家部長顧問的調查資料，從而檢討部長為何願意採納他們的服務，以及他們如何被進用、如何被課責，又如何讓他們的行為更具透明化。

#### （四）人事管理

在人事管理研究方面，OECD 除了建置各國人力運用的統計，提供各國比較參考之外，也出版許多的研究報告。整體上，OECD 各國的文官改革從未間斷，不過在價值的偏好上，不再只以效率、效能和生產力為依據，公平與正義價值也逐漸受到青睞。再者，改革的視野也愈來愈強調整體性和策略性觀點的運用。這些重要的出版品，譬如 2008 年出版《公共服務的國家》（The State of the Public Service），探討 OECD 國家過去 15 年的公務人力管理。該書指出：

1、以往 OECD 國家一方面致力於人力精簡與

減少人事支出政策，另一方面藉由委託外包提升公共服務效率。

2、政府運用各種管理方法來管理員工。

3、該書建議各國政府除了要重視效率、效能與生產力之外，也應該重視公平、平等、正義與社會凝聚等等公務人力改革的價值。

另外，2010 年出版《OECD 公務人力資源管理評論：巴西》（OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil）。該書提到巴西是近年來經濟成長相當快速的國家，但是在政府效率方面，仍舊有許多可以改善的空間，而巴西公務人員規模逐漸增加、人事成本逐漸擴大，正是阻礙巴西政府效率提升的關鍵所在。儘管以往巴西也曾推動許多文官改革，但是多為片段或表面的變革，幾乎未曾以策略性的觀點來規劃公務人力資源體系。本書旨在說明巴西政府應該如何以長期的觀點，將公務人力資源管理策略注入公共管理改革之中。

2011 年出版《夥伴式的公務人員》（Public Servants as Partners for Growth）。該書認為在經濟復甦時期，政府首先應該重新調整治理結構，而文官體系又是整個結構的核心，尤其它的運作良善與否，攸關政府是否有效能。對此，該書重新定位公共職場、管理職能與多元化的養成，並建議政府應該要讓公務人力更具有服務動機，並且承諾服務以及順利變革。更重要的是，政府應將公務人力當成政府的資產，而不是政府的成本。

#### （五）公共財務與財政政策

在公共財務與財政政策方面，部分研究成果與前述第 1 項的預算與公共支出相同。有

關這部分的研究成果例如 2012 年提出《危機發生後的政府公債與資產管理》（Managing government debt and assets after the crisis），探討 OECD 國家的公債所引發的風險、利率與通貨膨脹問題。另外，在 2012 年又提出《財務強化：意涵、數額與速度》（Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?），探討各國未來有多少財政強化的需求，時間上應該如何規劃並執行，以及工具應用的適切性。

### （六）區域發展

在區域發展研究中，又細分為區域發展政策、區域創新、多層次治理、區域統計與指標、國家領土評論、鄉村發展、都市發展等次主題，而每個次主題皆有相當豐富的研究成果。舉例來說，在區域發展政策的次主題中，鑒於各國決策者多期待有個易於操作的區域政策綱要以及掌握區域政策的發展趨勢，OECD 於 2010 年出版《OECD 國家的區域發展政策》（Regional Development Policies in OECD Countries）。該書全面檢視 OECD 成員國的區域發展政策，並且發展一個能夠容納各國特殊系絡與歷史經驗的概念架構，進而評估它們的區域發展成果。更重要的是，該書提醒當前區域發展政策已經進入典範轉移的時期，行動者應從以往的中央政府轉而重視各層級政府和各利害關係人，並且強烈建議各國應以永續發展的理念為基礎，擘劃其區域發展政策。

另外，在多層次治理的次主題中，由於目前全球各地普遍面臨水資源短缺的問題，因此水資源管理議題成為近來 OECD 關注的議題。2011 年出版《OECD 國家的水資源治理：多層次的途徑》（Water Governance in OECD

Countries: A Multi-level Approach），該書開宗明義提到：雖然水資源問題是地方議題，但是廣泛而言，它涉及流域周遭的利害關係人、都市、區域、國家以及國際層次。因此，決策者在進行改革時，不可避免地面臨跨政策領域與不同層級政府間的變革挑戰。而該報告發現 2009 年 OECD 國家在進行水資源管理時，不僅面臨財務管理問題、缺乏長期策略規劃，以及經濟管制和配套法規的不足，對於資訊透明化與績效課責的因應措施更是貧乏。對此，雖然各國系絡環境不同，很難有一致性的解決方式，不過該報告仍建議各國應重新檢視各自的水資源發展歷史，並且尋找最佳實務案例，逐步解決以往面臨的困境。

而在鄉村發展的次主題部分，OECD 每年至少針對一個國家或地區專門探討其鄉村政策，譬如 2009 年探討中國、2010 年探討加拿大的魁北克、2011 年探討英國的英格蘭。以英格蘭為例，英格蘭的鄉村地區距離都市的交通時間大約只要半小時車程，因此英格蘭的城鄉之間的互動相當緊密。再者，在許多的社會和經濟指標上，英格蘭的鄉村地區甚至優於英格蘭的都會地區。儘管如此，英格蘭的鄉村地區依然有許多問題，例如貧窮、社會排除、人口老化等等。對此，該報告建議英格蘭鄉村政策應從拉近城鄉民眾服務品質差距的角度切入，亦即讓鄉村民眾所接受到的政策利益與行政服務能與都會地區民眾相同。

### （七）管制政策

管制政策的研究是 OECD 的核心工作，其接觸的面向涉及經濟、社會，乃至於民眾生活，範圍相當廣泛。OECD 更成立了管制政策委員會（the Regulatory Policy Committee），協助



成員國規劃管制政策、管制工具、管制制度，希望透過學習其他國家的經驗，以增進管制政策的設計與執行品質。

在 OECD 的管制政策研究方向，包括四個部分：

## 1、行政簡化與減少繁文縟節

近期的研究如 2012 年舉行的「匈牙利行政簡化工作坊」，邀集奧地利、德國、葡萄牙與荷蘭等國的專家，以其各自的經驗供匈牙利進行行政簡化時的參考。

## 2、管制績效的測量

這部分的研究又特別強調各國管制管理系統的指標建構與評估，例如 2011 年的研究成果就包含巴西、智利、以色列、愛沙尼亞等國管制管理系統的指標或評估報告。

## 3、管制影響分析 (Regulatory Impact Analysis, RIA)

這部分的研究主要在評估法規草案、現有的法規以及非管制性措施的正面與負面效果，而具體的研究成果包含 RIA 的最佳實務、RIA 對經濟效率與政策連貫性的影響、RIA 的操作手冊等等。

## 4、風險與管制政策

這部分的研究主要探討以風險為基礎的管制政策，譬如 2010 年出版《風險與管制政策：促進風險治理》(Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk)，檢視澳洲、愛爾蘭、荷蘭、葡萄牙與英國在環境、食物安全、財務市場以及健康安全的風險變遷與管制規定。

### (八) 風險管理

風險管理主要在探討政府面臨重大危機時的因應政策、工具與實務。這部分的研究報告大致有二類：

第一類為一般性的災難管理研究，例如《21 世紀的新興危機》(Emerging Risks in the 21st Century An Agenda for Action)、《大規模災難的學習課題》(Large-scale Disasters Lessons Learned)。

第二類為 OECD 風險管理政策評論，該類專門探討各國的案例與因應狀況，例如分析 2010 義大利國民保障體系、2009 年日本的水災與地震、2007 年瑞典的老人安全制度、2006 年的挪威資訊安全等等。

從上述 OECD 的公共治理研究成果來看，就理論的推敲，其內涵依舊強調政府本身角色與職能的提升，儘管有部分研究蘊含網絡治理的觀點，但是並非大宗。其次，OECD 以這 8 類主題作為公共治理的關注重點，表面上雖然沒有跳脫公共行政的研究範疇，但是由於其特別只針對 8 類，相當程度意味著這 8 類是當前公共治理最重要的核心主題，而這一點，也提供理論與實務界理解何謂公共治理的另一方向。更具體的說，公共治理除了可以依循理論（如傳統公共行政、新公共管理或網絡治理），賦予不同的公共治理概念外，也應該允許從實務導向出發，如同 OECD 將公共治理界定為以政府財政、創新、電子化政府、反貪腐、人事管理、區域發展、管制政策，以及風險管理為研究範疇的研究領域。

## 伍、結語

近來，我國學術界與實務界對於治理的使用與探討已形成一種新浪潮。然而究竟何謂治理？如何運用？以及研究什麼？仍是眾說紛

紘。經由本文對於 OECD、聯合國與世界銀行等國際組織治理內涵的探討，我們嘗試用 3 段話重新回答這些問題。

首先，「治理」一詞原先是學者用來與「公共行政」交替使用的名詞，不過後來隨著新公共管理與網絡理論的興起，轉而讓這個詞彙蘊含理論特質。基本上，在不同觀點的指引下，治理的內涵截然不同，一般而言包含傳統公共行政、新公共管理、網絡治理、政治經濟，以及歷史等 5 項觀點。而在國際組織中，聯合國對於治理的概念較接近網絡治理觀點，偏重公、私與第三部門之間的互動與合作，但是 OECD 與世界銀行雖然或多或少也提及網絡互動的重要性，但是對於治理的概念主軸依舊是以政府本身的變革為主。

其次，對於治理的運用，建構公共治理指標是首要之務，而這 3 個國際組織不乏彙整與提出操作手冊或各類指標工具。然而，這些指標工具各有其應用的目的，有的作為跨國比較之用，有的則針對特定治理面向進行診斷，順而作為後續政府變革的參考。再者，這些指標工具並非全部都是新研發的，部分工具甚至早在治理概念興起前，就已經被廣為利用的。主要是因為這些工具的測量主題與當前治理所關注的議題不謀而合，而被納入治理指標工具的彙整當中（例如世界銀行 1970 年就進行的「國家政策與制度評估」或 1980 年起的「國家採購評估報告」）。

至於治理在研究什麼？以 OECD 來說，政府財政、創新、電子化政府、反貪腐、人事管理、區域發展、管制政策，以及風險管理等是公共治理最為關注的研究主題。從這些主題的質性內容分析得知，雖然有部分研究強調公、

私與第三部門合作或是多層次的網絡治理模式，但是多數研究仍以政府本身角色與職能提升為主。儘管這些主題並未跳脫以往公共行政的研究範疇，但也未全然涵蓋公共行政的各個研究領域，某程度上，這也凸顯出公共治理與公共行政之間的不同，成為我們理解何謂公共治理的另一個方向。

經由上述的探討，本文提出 2 點未來我國發展公共治理的啟示：

第一，從 OECD 對於公共治理的研究仍以政府為主來看，似乎隱含著整個公共行政的典範主軸從 1980 年代的新公共管理，到近年來網絡治理，又再次移轉回強調傳統公共行政的官僚控制典範。只不過，繞了一圈之後，在反省與檢討官僚組織的同時，新公共管理與網絡治理的思維和作法也輔助或配套地融入其中。而重新關注政府本身，也呼應我國當前政府的運作困境。

近年來，我國隨著一連串的民營化、委託外包、組織改造、直轄市升格改制等變革，短期內不僅扭轉長期以來的政府運作模式，更讓政府體系內的公務人員難以迅速因應，每每遭受民意代表、媒體與民眾的批評，使得變革未獲其利，反而先受其害。然而，在許多變革已經不可逆的狀況下，當務之急應以重新建構政府內部運作模式為優先，方可促進各項變革目的之達成。質言之，重新聚焦於政府內部運作的制度面、組織面與人員面，應是未來我國公共治理的重要方向。

第二，在臺灣公共治理中心的公共治理指標建構與調查下，目前已有 4 個年度的公共治理成效資料，這除了可以作為政府績效評比的參考外，也能因應實務需求，而應用於相



關公共議題的分析。只不過，現有的調查是以中央政府為主體，尚缺乏地方政府這一塊。本文認為為了因應直轄市升格改制後的治理成效評估需要，以及升格改制後導致地方政府間有

形與無形資源的移轉問題。中央政府似可仿效OECD整合各國的方式，整合各直轄市與縣市，建構地方政府治理指標並進行年度調查。這也是未來我國公共治理的另一發展方向。

## 附註

- 註 1：依據 Pierre 與 Peters 的看法，治理在美國，多保留其原始的領控概念，而在西歐，它的討論卻是相當地廣泛（謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，2002: 9）。
- 註 2：以創新為例，在傳統層級節制組織中，創新通常是不容易的，而透過網絡連結過程的多樣服務提供者加入，就比較有機會促成公共服務提供機制的創新，而且當各行動者有更多互動的機會與不斷刺激下，行動者間就容易形成持續學習網絡文化。。
- 註 3：國內學者吳瓊恩（2004: 394）也認為治理涉及多元組織系統的網絡模式，強調授權、分權、自主、回應等概念。因此，治理不僅限於政府的管理，而是普遍存在於社會各個層面和層級。
- 註 4：Terry（2005）將公共行政的研究主題劃分為公共管理 / 管理、跨國比較、PAR 報告 / 特殊報告、治理 / 民主 / 法治、績效管理、實務看法、公民或公共參與、公共政策、預算、人力資源管理、民營化、代表性官僚 / 族群 / 性別、課責、地方政府、重要問題、官僚、政府再造、公共行政理論、研究方法論、環境政策、聯邦政府、非營利組織管理、電子化政府、國土安全 / 反恐、組織理論、公共服務、倫理、公共行政學科、公私夥伴關係、領導、其他等 31 類。另外，Raadschelders 與 Lee（2011）兼顧傳統與新興的主題分類概念，將公共行政研究劃分為 21 個研究主題，包括課責、官僚、公民參與、發展行政、教育、倫理、預算 / 財務、治理、行政歷史、府際關係、資訊 / 電子化政府、行政法、管理、組織、PAR 文章的評論、人事管理、政策、社會、學科本身（nature of the study），以及恐怖主義等。

## 參考文獻

1. 江瑞祥、洪永泰、陳俊明、楊可欣，「臺灣公共治理發展現況」，*政府審計季刊*，第 32 卷第 2 期，2012，12-25。
2. 吳瓊恩，「公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論基礎」，*公共行政學*（吳瓊恩等著），臺北市：智勝文化，2004，388-451。
3. 許寶強，「前言：發展、知識、權力」，*發展的迷思*（許寶強、汪暉選編），香港：牛津大學出版社，1999，vii-xxxiii。
4. Pierre 與 Peters 著，*治理、政府與國家*（謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯），臺北市：智勝文化，2002。
5. 蘇彩足，*2008 臺灣公共治理年度報告*，行政院研究發展考核委員會委託研究報告（RDEC-TPG-097-007），2008。
6. Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe, 2003.
7. Frederickson, H. G. "The Repositioning of American Public Administration." *Political Science & Politics* 32 (4). 1999, 701-711.
8. Frederickson, H. G. "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance, Everywhere." *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. Ferle, E. Lynn Jr., L. E. and Pollitt, C. New York: Oxford University Press, 2005.
9. Goldsmith, S. and Eggers, W. D. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
10. Kaufmann, Daniel, Kraay, A. and Mastruzzi, M. "The Worldwide Governance Indicators Project: Answering and Critics." 2007. <[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1167941884942/Answering\\_Critics.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1149112210081/2604389-1167941884942/Answering_Critics.pdf)> (accessed Dec 29, 2012)
11. Kaufmann, Daniel and Kraay, A. "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going." 2007. <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/KraayKaufmannGovernanceIndicatorsSurveyNov12.pdf>> (accessed Dec 29, 2012)

12. Kettle, Donald F. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution, 2000.
13. Kooiman, J. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003.
14. Lynn Jr., L. E. *Public Management: Old and New*. New York: Routledge, 2006.
15. "Donor Approaches to Governance Assessments." OECD, 2009. <<http://www.oecd.org/development/governanceanddevelopment/42472200.pdf>> (accessed Dec 29, 2012)
16. "Governance" OECD, 2012a. <<http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>> (accessed Dec 29, 2012)
17. "Public Governance." OECD, 2012b. <<http://www.oecd.org/governance/>> (accessed Dec 29, 2012)
18. "OECD Global Forum on Public Governance." OECD, 2012c. <<http://www.oecd.org/governance/oecdglobalforumonpublicgovernance.htm>> (accessed Dec 29, 2012)
19. Raadschelders, Jos C. N. and Lee, K. H. "Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review." *Public Administration Review* 71 (1), 2011, 19-34.
20. Skelcher, Chris. "Public-Private Partnerships and Hybridity." *The Oxford Handbook of Public Management*, ed. Ferle, E., Lynn Jr., L. E. and Pollitt, C. New York: Oxford University Press, 2005.
21. Straling, Grover. *Managing the Public Sector* (7th). Belmont, CA: Thomson Higher Education, 2005.
22. Terry, Larry D. "Reflections and Assessment: Public Administration Review, 2000-05." *Public Administration Review* 65 (6). 2005, 643-645.
23. "Managing Development: The Governance Dimension." World Bank, 1991. <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341\\_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf)> (accessed Dec 29, 2012)
24. "What is Development?" World Bank, 2004. <[http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg\\_01.pdf](http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg_01.pdf)> (accessed Dec 29, 2012)
25. "Governance and Public Sector Management.", World Bank, 2012. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20206128~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305,00.html>> (accessed Dec 29, 2012)
26. "Governance Indicators: A User's Guide." (2ed), UNDP., 2007. <[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/governance-assessments/governance-indicators-2nd-edition/governance\\_indicator\\_undp\\_users\\_guide\\_online\\_version.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/governance-assessments/governance-indicators-2nd-edition/governance_indicator_undp_users_guide_online_version.pdf)> (accessed Dec 29, 2012)
27. "What is Good Governance?" UNESCAP., 2012. <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>> (accessed Dec 29, 2012)



# 我國公共治理之挑戰與因應

蘇彩足 國立臺灣大學政治學系教授、臺灣公共治理研究中心主任

## 摘要

外國民意調查顯示，各國民眾普遍不信任政府，他們認為金融失序的亂象、歐債危機的紛擾、以及大規模的失業恐慌，公部門要負起最大的責任；換言之，各國政府普遍存有治理危機。調查並指出，政府在「傾聽民眾聲音」、「政府透明化」與「高效能的財政管理」三大層面，其表現最令民眾失望。我國亦有治理績效亟待提升的問題，本文由上述三大層面出發，論述我國公共治理領域的挑戰與因應之道。本文建議政府：一、逐步落實「雙向課責」；二、不只被動傾聽、回應民意，更須主動布局，規劃國家願景和推動策略；三、由追求年度預算平衡轉向注重財政永續性；四、與非政府組織形成夥伴關係，共同推動新聞媒體改革。

關鍵詞：公共治理、治理危機、信任指標、公民投入、政府透明化、財政永續性、雙向課責

「環顧全世界，目前善治是供應不足的（Around the world, good governance is now in short supply.）」—紐約時報，2011年11月27日。（註1）

## 壹、全球性的公共治理危機

1990年代以來，公共治理理論席捲全球，蔚為風潮；不論是全球治理（global governance）、網絡治理（network governance）、多層次治理（multi-level governance）、分散治理（distributed governance）或電子治理（digital governance），在學術界與實務界都獲得相當程度的重視與實踐。而且，與傳統治理理論相較，這些新興的公共治理理論的內涵不再侷限於政府權威性的價值分配，以及行政體系的管理和控制的過程，而將核心概念擴展至政府部門與民間企業、公民社會（包括非政府組織與媒體等）的互動和

協調過程。也就是說，現代公共治理理論主張，政府的治理手段應著重於藉由公私夥伴關係的建立，來調和不同的利益和價值衝突，以回應民眾的需求，並極大化公共利益。因此，現今公共治理模式的主要行為者不只是政府部門，民間企業、非政府組織和媒體也都扮演重要的角色；只是，政府部門作為治理模式中的統籌協調者，其影響力自然更具關鍵。而且，惟有政府、企業部門、非政府組織與媒體都能建立緊密互信的夥伴關係，才能產生一加一大於二的治理能量，完成善治的理想。

然而，「2012年愛德曼信任指標」（Edelman

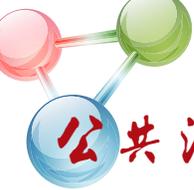
Trust Barometer 2012) 調查結果顯示(註2)，全球民眾對於企業、政府、非政府組織和媒體的信任水準普遍下降，其中尤以政府的信任度下降幅度最多；其降幅之大，為「愛德曼信任指標」成立12年以來之首見。根據愛德曼國際公關公司的分析，在2008年至2009年時，由於美國投資銀行雷曼兄弟公司(Lehman Brothers)與美國國際集團(American International Group, 簡稱AIG)事件所引發的國際金融崩盤與世界經濟衰退，各國民眾普遍對於私人企業的貪婪無度和缺乏自律感到失望和厭惡，因而轉對政府寄予厚望，期望各國政府能有效的管制民間企業，並拯救全球經濟。但是儘管許多國家都編列了高額的赤字預算，推動各項紓困與刺激景氣措施，經濟復甦的腳步卻十分遲緩，無法滿足民眾的期待，人民因而對於政府的治理能力失去信心，不再信任政府。根據愛德曼公司2012年的信任指標調查，在政府、企業、非政府組織和媒體四大部門之中，有超過一半以上的受訪國家，其民眾將政府列為最不受信任的部門；而且，認為政府不值得信任的國家個數持續增加中。再者，該項調查的2萬5千位受訪民眾當中，相信政府會做正確的事情的比例只有43%，其他57%的民眾不相信政府的判斷與治理能力。愛德曼國際公關公司分析表示，全球性的公共治理危機正在國際社會中蔓延展開，民眾認為金融失序的亂象、歐債危機的紛擾以及大規模的失業恐慌，政府部門要負起最大的責任。

雖然「愛德曼信任指標」的民意調查對象並未包括我國民眾，但我國政府亦遭逢同樣的治理危機。101年度「臺灣公共治理指標」調查(註3)顯示，與民國100年度相較，我國公共治理績效的評估分數出現下滑趨勢。治理

分數的下滑，其來有自。過去一年來，政府不僅受困於低迷不振的國際經濟環境，同時還必須面對國內多項具有高度爭議性的重大議題，包括油電雙漲帶動的物價漲風、失業率攀升與實質薪資的長期停滯、復徵證券交易所得稅的紛擾、二代健保補充保費的爭執、勞保擠兌所引發的退休金制度改革、六都崛起後的財政缺口、中央政府組織改造的整併爭議、反媒體壟斷的社運抗爭、環評與地方經濟發展的衝突…等，這些國人所關心的討論無一不是棘手難解的重大公共議題，每一項都是政府治理能力的嚴酷考驗。

平心而論，上述公共議題或者是多年沈痾，或者牽涉多方利益，很難期待一次到位，找出眾人滿意的解決方案；但政府若能沉著以對，取得民間企業、非政府組織、媒體與社會大眾的信任及合作，則即使一時之間無法立即化解政策爭議，至少也可以漸進方式，逐步解開這些問題的關鍵癥結，分階段進行改善。然而，由於民間社會對於公部門的信任不足，公部門規劃推動的改善方案經常受到質疑和挑戰，甚或為反對而反對，導致政策溝通失靈、執行不順，增加了許多無謂的治理成本。由此可知，我國目前公共治理的重大挑戰除了要持續提升政府官員本身的治理能力之外，如何快速有效的提升民眾對於政府的信任，也是不可忽視的重要面向。

政府如何才能重新贏得民眾的信任，以降低公共治理的成本？前述「2012年愛德曼信任指標」調查指出，當政府的治理表現與民眾的期待二者之間的落差愈大時，人們愈不容易信任政府；該項調查並發現，政府在「傾聽民眾聲音」、「透明化作為」與「有效的財政管理」3項作為上，最令民眾失望，其表現和人民的



期待落差最大；故欲提升民眾對於公部門的信任，積極縮小這 3 項作為的落差實為關鍵。以下本文由此出發，逐一評述我國政府在「傾聽民眾聲音」、「政府透明化」與「高效能財政管理」等 3 項作為上的表現與面臨的挑戰。

## 貳、「傾聽民眾聲音」的作為與挑戰

政府在治理過程中，不僅要面對許多長期累積的問題，還不斷受到新增問題的挑戰；或是原本隱藏不顯的長期體制缺失，可能因為偶發事件而爆發，一夕之間，成為壓垮駱駝的最後一根稻草，成為政府燙手而又不能不處理的治理危機。政府如何才能有條不紊的處理日常業務，並有效預防及快速回應突發危機？其關鍵端視永業化的公務體系能否抱存危機意識，隨時傾聽民意，體察治理環境的變化，以最大的彈性提供所謂的「依照需求來運作」(operate on demand) (註 4) 的服務。目前公共治理領域中廣受矚目的「公民投入」(civic engagement) 的研究，即十分強調傾聽民眾聲音、將各個利害關係人的意見納入決策機制中的正面效益。

我國政府遵循民主體制的內涵，瞭解傾聽人民聲音的必要性。例如，為了發掘民眾的需求，評估政策與民意的落差，並整合多元分歧的民意，政府於民國 97 年內閣研討會中，即將「傾聽人民聲音」列為 5 項施政方向之一，要求各部會除了民意調查、公聽會、媒體交流之外，還應經常辦理「首長下鄉」、「首長與民有約」、公民會議等與民意交流溝通的活動，俾使民眾在政府制定重大政策之前，有機會可充分表達不同角度的意見；特別是我國資訊通訊技術 (ICTs) 發展純熟，故各部會皆十分努

力推動網路公民參與平臺，以提供民眾更多元便利的發聲管道。(註 5)

惟政府在傾聽民眾聲音的過程中，提供發表意見的多元管道和交流平臺並非難事，真正的挑戰來自於如何整合不同意見，並給予合理的回應。特別是臺灣在威權解構之後，一般民眾、利益團體與非政府組織對於公共事務的關懷及熱情均有顯著的提升，對於政府施政的監督和公共課責亦轉趨積極；此一變化，對於民主政治的深耕鞏固具有正面的效益，值得肯定。然而，現今政府在傾聽民意、參考民意制定決策的過程中，卻產生兩個令人憂心的現象。一是「會吵的小孩有糖吃」的回應邏輯，二是因政治人物過於在意媒體的負面報導而造成所謂的「媒體治國」或「看報治國」的流弊。

民主體制下，自身權益受損或不滿社會現象的民眾，自然有權利可以公開批判或高聲抗議，以宣洩不滿或捍衛權益；甚或尋求民意代表及媒體的協助，亦屬民主常態。只是在我國社會裡，某些民眾或團體動輒尋找民意代表召開記者招待會或向媒體爆料，而民意代表和媒體若未善盡查證責任，即在國會殿堂激情演出，或以媒體優勢力量進行不平衡的報導及造勢，即會對行政部門帶來莫大的壓力。只要抗議者堅持得夠久，場面鬧得夠大，就可能造成閣員下臺、政策逆轉；原本經過研究規劃的政策立場，就在少數民眾的激情演出和媒體的炒作叫囂後撤退潰散。這種政府無力整合不同意見，而讓民粹戰勝專業理性的鬧劇一再上演，難免讓人有「會吵的小孩有糖吃」的無奈與失望。這種傾聽民眾聲音、與民意交流的決策模式，不僅影響公共治理品質，也降低了社會大眾對於行政部門、民意代表和媒體的信任程度。

無庸置疑地，媒體是政府傾聽民眾聲音的重要工具。「2012年愛德曼信任指數」調查發現，傳播媒體在2011年間對於歐盟財政危機與世界景氣變化的忠實報導，贏回不少民眾對於媒體的信任；因而在政府、民間企業、非政府組織與媒體四大部門當中，與前一年度相較，媒體是唯一信任度提升的部門。此外，比較不同類別的媒體工具，可以發現民眾基本上還是最信任傳統媒體（如報紙、電視），2011年民眾對於傳統媒體的信任程度為35%，2012年上升至48%。不過，受訪者對於臉書、部落格、微博…等社會媒體（social media）的信任程度也在逐漸成長之中。總之，愛德曼國際公關公司的調查顯示，在受訪國家，不論是傳統媒體或社會媒體，都是民眾表達意見的重要管道，而且這些媒體工具也都獲得社會大眾相當程度的信任。

反觀我國，新聞媒體的向下沈淪一直是個令人擔憂的現象，民眾對於媒體的信任程度大不如前。許多媒體不僅長期偏向負面新聞的報導，而且可能為了護衛其政治立場，棄媒體應遵循的平衡報導倫理於不顧。因此，理想上的「媒體不僅調查民情、反映民意，也改變民意」，係指媒體善盡社會責任，利用忠實報導與專業分析來改正民眾資訊不對稱的缺失，以協助民眾形成有利於公益的民意；但在我國惡劣的媒體環境下，媒體「改變民意」的企圖，則可能以置入性行銷、斷章取義或曲解民意的方式，付諸實現。至於國內新興社會媒體的運用雖然日益蓬勃，但仍未臻成熟。例如，不明究裡、未經深思熟慮，即在臉書報導上快速按讚或大力轉載的盲從習性，以及在電子新聞讀者評論臺上藍綠支持者彼此惡意攻訐的不理性言辭，或多或少都降低了社會媒體民意的可參

考性。由此可知，我國政府現階段在傾聽及整合民眾意見的工作上，比其他先進國家面臨更大的挑戰，不能也不應過度依賴媒體所傳達的「民意」和建議，而須利用更多元的民意管道，進行更細膩的民意調查和分析，才能擺脫「媒體治國」的嘲諷。

## 參、「政府透明化」的作為與挑戰

所謂「政府透明化」，係指基於主權在民的原則，民眾應該享有充分瞭解政府作為的權利，以便有效地監督政府的作為。政府透明化是近年來國際組織積極倡議的重點，包括聯合國（UN）、國際貨幣基金組織（IMF）、經濟合作與發展組織（OECD）、亞太經濟合作會議（APEC）與歐盟（EU）等組織，皆呼籲政府的施政作為應光明磊落的攤在陽光下供人民檢視，因為公開透明不僅是防制貪腐的必要措施，也是治理課責的前提條件。

政府透明化程度的提升是我國解嚴後的一大進步。例如，立法院自民國82年起，陸續通過「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」、「政治獻金法」和「遊說法」等陽光法案，逐步完成各項政府透明的基礎法制改革。而於民國94年公布的「政府資訊公開法」，更是人民知的權利的保障的重要里程碑。依據「政府資訊公開法」的規定，政府不僅應主動公開法律命令、行政指導有關文書、施政計畫、預決算、請願及訴願結果、採購契約、補助、合議制機關之會議紀錄…等民眾關心或影響民眾權益的資訊，人民同時享有政府資訊申請提供權、政府資訊申請更正、補充權，以及申請資訊被拒絕之行政救濟權。這些資訊公開透明的規範，對於公共治理的潛在影響極為深遠。



除了「政府資訊公開法」相關法律及制度架構日趨完善之外，公部門在其他各項透明實務上也有具體的進展。例如，在財政透明化的領域呈現明顯的進步（註 6），不論是行政院主計總處、財政部、立法院或審計部的網站，定期揭露的財政資訊愈來愈為豐富，不僅民眾可以免費下載中央政府歷年總預算案、法定預算、修正預算、特別預算、追加預算、總決算、決算審核報告的完整資料，政府也遵循財政透明化的國際規範，定期編製及估算稅式支出（tax expenditure）、或有負債（contingent liabilities）、政府雇員退休撫卹義務等不易理解的特定財政資訊。此外，立法院網頁上公開了立法委員審議法案和預算的影音檔案，讓民眾能夠不依賴媒體的報導和解讀，就能直接瞭解立法委員的監督作為，這種做法多少能夠解答「誰來監督『監督者』」的治理課責問題。

不過，儘管政府資訊公開的種類日益增加，但若有效降低人民「資訊不對稱」的感受，政府部門仍有很長的一段路要走，其理由如下：一是大部分的地方政府在資訊公開的作為上，不若中央部門積極有效；二是即使是中央部會所主動公開的施政資訊，頂多也只能做到公開種類和數量充足，但資訊的可靠性和可讀性不盡理想。基本上，施政資訊公開只是政府透明化的第一步，下個階段必須加強資訊的可靠性與可讀性，才能使公開揭露的資訊成為真正有用的訊息。

或許也正是因為公部門所揭露的資訊的可讀性、親民性偏低，艱澀難懂的專業資訊經常造成政府透明化的障礙，因而民眾不僅必須藉由媒體轉載來接觸政府的施政資訊，也仰賴媒體協助解讀這些隱晦不明的資訊意涵。因此理論上，媒體是政府與民眾之間的重要溝通橋梁，

一方面傳遞政府資訊給社會大眾，協助降低政府與民眾之間的資訊不對稱，一方面藉以形成輿論，監督政府的施政作為；特別是一般民眾不易理解的政策資訊，若能藉由媒體記者的專業解讀，以及透過平面與電子等不同形式的媒體傳播管道，可以快速有效的傳遞給社會大眾，彌補政府部門不善行銷、或刻意不行銷所造成的資訊不透明的缺失。只是如同本文上節而言，現今我國媒體競爭環境惡劣，不同媒體各擁立場，導致許多施政資訊的傳遞和解讀過於魯莽草率。因此在我國社會，不僅難以憑藉媒體的力量來提升施政資訊的可讀性和可靠性，甚至於在經過媒體的解讀和傳播之後，某些資訊的真實意涵反而變得更為混淆不清。（註 7）

是以儘管一般公務人員未必喜歡政府透明化，因為對於政府官員而言，資訊公開意味著政策形成和執行過程的干擾程度加深、不確定性提高，且政府決策結果的課責壓力亦隨之增加，然而政府透明化只做一半的結果——亦即提供一般民眾無力解讀的資訊——只會讓意圖造勢炒作的媒體或有心人士從中利用，將不易解讀的資訊變成被扭曲後不客觀、不確實的訊息。如此一來，政府不但無法達成資訊揭露的真正目的，也會對治理課責的落實產生不利的影響。因此，公部門推動政府透明化的作為，不應以揭露資訊為已足，而應更積極的增進資訊的可讀性和可親性，才能將新聞媒體擔任解讀公共資訊的代理人所產生的「代理成本」（agency costs）降到最低。

## 肆、「高效能財政管理」的作為與挑戰

本文認為，當今民眾之所以不信任政府、充滿反政府情緒，各國效能低落的財政管理體

系難辭其咎。過去一年來，不僅歐洲陷入由希臘債信危機所掀起的骨牌效應的財政漩渦中，美國朝野兩黨也為如何避免墜落「財政懸崖」（fiscal cliff）而鬧得不可開交（註 8）。此外，其他國家的財政狀況亦大都未能倖免於難，例如日本 2012 年的政府債務已達國內生產毛額（GDP）的 200%，其經濟發展正式邁入「第 2 個失落的 10 年」階段。在政府債臺高築、巧婦難為無米之炊的財政窘境下，許多國家不僅無法回應社會的新興需求，甚至於連基本的社會安全網也難以為繼，搖搖欲墜，人民因而對於未來充滿了不安全感。

雖然我國政府公共債務的規模不如美日等國龐大，亦不致於步上希臘的後塵，但必須正視我國公共債務成因中，結構性財政赤字比循環性財政赤字更為嚴重的事實。特別是我國國民稅負擔率（政府稅課收入占 GDP 的百分比）長期走低，此一趨勢與少子化和人口快速老化的現象，共同交織描繪出一幅黯淡無光的國家財政前景。前文提及造成我國民眾不信任政府的諸多政策爭議，其中多項與國家財政管理效能低落有關，包括：油電價格雙漲和國營事業酬庸肥貓的爭議（註 9）、復徵證券交易所得稅的紛擾、二代健保補充保費的制度質疑、勞保基金破產疑慮所引發的擠兌、軍公教退休人員年終慰問金的發放爭論、六都崛起後的財政劃分糾葛等問題，都引發社會上一連串的抗議和檢討聲浪。這些釀成抗議風潮的公共議題，不只影響到財政的長期永續性，也影響到民眾對於政府治理能力的觀感和信心。

以中央與地方財政劃分的糾葛為例，六都十六縣的縣市改制，是我國續地方自治法制化、精省後啟動的第 3 波地方自治體制的重大變革。六都升格後的地方首長各有盤算，亟謀發展，

因而時時以地方包圍中央的態勢，砲打中央，向中央爭取更多的地方建設經費。然而，被排除在六都之外的縣市長亦不甘示弱，轉以哀兵姿態，訴求地方民意的支持，其目的一樣是要爭奪更多的財政資源及經濟奧援。在各個具有堅實民意基礎的地方首長的步步進逼下，中央政府如何妥善修訂「財政收支劃分法」與「公共債務法」，如何建立合理可行的統籌分配稅款、補助款以及舉債空間的分配架構，是一項眾所矚目的財政治理工程，其重要性不容小覷。日後地方財政新局是陷入「公共資源悲劇（common resources tragedy）」的支出浪費和無效率，還是能夠逐漸邁向「績效導向預算」（performance-oriented budgeting）的理想，以良好的預算規劃協助地方建設的穩健發展，實與此次財政治理改革的成敗密切攸關。

我人再以近來鬧得沸沸揚揚的年金改革為例，進一步瞭解政府所面臨的財政管理挑戰的艱鉅。不論是公保、軍公教退休撫卹基金，或是勞保、農保，都一樣面臨提撥不足的巨額潛藏負債的隱憂。改革之道不外乎提高費率、降低所得替代率、延後年金給付年齡、或將確定給付調整為確定提撥等方法。但是在改革規劃的過程中不難發現，民主體制的運作，在分配利益時，遠比分配犧牲時來得有效率；在選票的壓力下，政治人物往往不肯明確的決定誰應該束緊腰帶做出犧牲、誰該承擔改革的成本，有時甚至於再三妥協的結果，將政策的債務負擔遞延給尚未出生、不具發言權的未來世代，因而斲傷國家財政的永續性。

總之，預算資源豐富時，人們不在乎財政管理體系的浪費無效率，政府可以花大錢滿足民眾各式各樣的需求。但財政困窘時，不論是中央與地方的財政劃分，或是年金制度的改革，



政府都必須兼顧民眾的需求和世代正義，以更多的經濟理性來配置有限的財政資源，才能繳出一張漂亮的治理成績單。而在經濟成長趨緩、人口快速老化的臺灣社會，這項財政管理的改革工程，對於政府而言，將是一項極度困難的超級挑戰。

## 伍、因應策略與省思

「當社會的發展出現瓶頸，即須清償歷史債務，而新的憧憬則可引導社會邁向更遠大的發展前景；這是一個正常社會的進化模式。然而，如果在一時之間突然爆發了歷史債務的大擠兌，而新的憧憬又微弱黯淡，這或許即是危機社會的徵兆，而不幸的是，這卻彷彿正是此時此際的臺灣而呈現的景況。」（註 10）

證券交易所得稅是否恢復課徵、如何課徵？退休軍公教人員是否應持續領取年節慰問金？18%的退休金優惠利率政策是否已無持續調整的必要？應否提高勞工保險費率以減少其基金虧損？中央政府組織如何整併，才能完成延宕 20 餘年的組織改革目標？…這些治理過程中曾經遇到的棘手問題，都是政府必須概括承受的歷史債務。人民的期待是優質的文官體系能在具有擔當的政務官的帶領下，以專業規劃出務實可行的策略和值得憧憬的方向。因此，依據公共治理理論的指引，政府必須全面思考公部門與民間社會的相互關係，以贏得民眾和民間夥伴的信任，才能順利推動各項治理議程。

首先，良善的治理必然是各個利害關係人皆能分享權力的模式，但有權即有責，分享權力的行為者也必須共同分擔治理的責任。現代社會由傳統政府模式（government model）轉換成治理模式（governance model），強調要藉由傾聽民眾聲音和透明施政的作為，讓民

眾比以前獲得更多的參與機會和分享治理權力；相對地，民眾亦須為其所參與的行為及投入，負起應有的責任。這就是在現代治理模式下「雙向課責」（mutual accountability）（註 11）概念的落實。因此，政府有責任藉由教育體系，讓民眾從小就瞭解公共事務的關懷和參與既是權利，也是責任；而且必須培養自己獨立思考的能力，不盲從的表達立場或形成偏好，如此，民主參與和公民投入才有值得捍衛的價值。此一治理任務雖然不可能在短期內見到成效，但卻是每個政府都必須不斷傳承與持續重視的任務。

其次，民意是多元紛雜的，有的清晰，有的模糊，因此政府在傾聽民眾聲音的作為上，應有一套有效整合不同聲音的策略和模式。在傾聽民意的過程中，對象應包括各個政策的利益相關者、不同意見及弱勢族群的聲音，而不應獨厚特定媒體或偏激高聲人士。且傾聽民意之後，應進行對話，予以回應。對於缺乏深思熟慮、無視長期後果的需求，不能一味討好迎合；對於弱勢團體微弱不清的發聲，則有必要主動深入瞭解，進一步探詢其意見。此外，國家發展策略及施政計畫並不是完全在民意的要求下被動完成的；許多具有高瞻遠矚性的公共建設或中長期政策，升斗小民根本無力顧及，故政府必須主動布局，拿出導航者應有的高度及遠見，規劃未來社會的發展前景和推動策略，再尋求民間企業、非政府組織與公民社會的合作和投入。惟有如此，才能掙脫「看報治國」的執政泥沼與瑣碎回應施政的亂無章法。

復次，相對於傾聽民眾聲音的作為，政府在推動政府透明化上的努力，成效相對較為明顯。基本上，政府所公開的施政資訊數量日益豐富，但如何提升這些資訊的可讀性和親民性，

以降低民眾的資訊蒐集成本及提高公民投入公共事務的熱誠和興趣，有待公部門的持續創新和努力。

再次，政府必須將財政管理的焦點由追求年度的預算平衡，轉向維持國家財政的長期永續。而「開源節流」必然是財政永續的不二法門，故第一，不論是行政部門或立法部門，都不應再輕易開啟租稅減免的大門，而應反思如何增加稅課及其他收入；其次，在選擇必須束緊腰帶、接受支出刪減的對象時，必須以公平正義作為選擇的基礎，才能對承受犧牲的對象進行理性的說服。例如，不論是在公部門或私部門，維持退休人士基本溫飽的基礎年金的設計應沒有職業和身份的差別，而進一步提供退休人員較佳生活的職域年金的給付也應逐步拉近不同職業別的給付差距，才符合公平正義的原則；但同時應讓民眾瞭解天下沒有白吃的午餐的道理，多付多領、少付少領，保費與給付額度之間維持適當的對應關係，才是年金制度長存永續的基礎。

最後，政府應思考如何結合非政府組織，在促進新聞媒體獨立、確立新聞道德標準的目標下，以夥伴關係合力改正我國媒體的市場失靈現象。基本上，公共治理的品質植基於形塑

個人與組織行為的制度，此一制度包括制約組織的各種法規和程序規定，也包括制約組織成員的價值及規範。觀察現今的媒體市場失靈可知，其係源自於資本主義市場的激烈競爭、以及閱聽市場收視率的瘋狂追逐，它們在不知不覺間改變了制約媒體組織的遊戲規則，也改變了媒體從業成員的倫理價值和專業規範。部分新聞媒體的泛政治化與缺乏平衡報導，以及新聞報導的瑣碎化、誇大化和綜藝化，不僅造成民眾「資訊不對稱」的惡化，也削弱了政府透明與公共課責之間的連結關係。因此，政府有責任重新建構一個能夠促進新聞媒體獨立、強化媒體專業倫理的媒體環境。然而因為政府是媒體的首要監督對象，若要政府反過來獨力督促媒體自律、媒體自我提升，恐力有未逮，故須與非政府組織形成夥伴關係，一起合作，才能提高媒體改革成功的機會。而非政府組織作為公益色彩濃厚的第三部門，具有整合公民社會力量的最佳動能；「2012年愛德曼信任指標」調查也明白指出，連續5年，非政府組織都是最受民眾信任的機構。因此，吾人可以合理的期待，在政府與非政府組織的共同努力下，應可規劃並推動有益於臺灣社會的傳播政策及媒體改革措施，以促成一個有利於公部門、民間企業和公民社會攜手互信合作的媒體環境。

## 附註

註 1：Ian Bremmer, "Searching the World for Good Governance", *New York Times*, 27 November, 2011, <[http://www.nytimes.com/2011/11/28/opinion/28iht-edbremmer28.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/11/28/opinion/28iht-edbremmer28.html?_r=0)>, (accessed January 2, 2013)

註 2：「2012年愛德曼信任指標」是國際公關公司愛德曼（Edelman）已持續進行12年的民意調查計畫，該調查於2011年10月10日至11月30日間進行，以全球25個國家為對象，一共完成2萬5千位民眾的問卷電訪。

註 3：臺灣公共治理研究中心自民國97年起，由法治化、政府效能、政府回應力、透明化、防治貪腐、課責及公共參與等七大面向，綜合評估我國政府的治理績效。其評估依據包括客觀統計資料與年度問卷調查兩大類，前者取自國內政府統計及國際組織統計數據，後者則由國內學術界、產業界、政府與公民社會各領域人士填答問卷而來。詳細內容可參見「臺灣公共治理研究中心」網頁 <<http://www.tpgrc.org.tw/content.php?f=93>> 及莊文忠、洪永泰、陳俊明，「臺灣公共治理指標調查研究」，行政院研考會委託研究，2013年。



- 註 4：Alan P. Balutis, Terry F. Buss, and Dwight Ink, editors, *Transforming American Governance: Rebooting the Public Square*, M.E. Sharpe, 2011.
- 註 5：宋餘俠、黃子華，「優質公共治理與提升政府效能」，*研考雙月刊*，第 33 卷第 5 期，2009 年 10 月，26。
- 註 6：有關我國財政透明之進展及評估，可參見蘇彩足、劉志宏與郭乃菱，「財政透明與公共課責之研究」，*行政院研考會委託研究報告*，2013。
- 註 7：同註 6。
- 註 8：所謂的財政懸崖 (fiscal cliff) 一詞是指 2012 年 12 月 31 日時，美國聯邦政府的多項減稅優惠措施將到期，同時國會依法必須執行削減預算赤字的機制。此一到期自動啟動的機制雖然可使美國 2013 年預算赤字如同跳入懸崖般大幅下降，但因不僅人民稅負會大幅提升，政府也必須刪減許多支出計畫，此舉對於正在緩慢復甦的美國經濟而言十分不利。因而民主黨和共和黨都希望能夠跳越此一懸崖，暫緩部分增稅措施、以及僅刪減不會影響經濟景氣的公共支出，只是如何達成此一期望，兩黨意見不一。
- 註 9：龔明鑫，「油電雙漲痛在哪裡？」，*財訊*，第 396 期，2011 年 4 月 11 日，<<http://www.wealth.com.tw/index2.aspx?f=521&id=2281>> (檢索於 2013 年 1 月 1 日)、以及張靜文、葉揚甲、鄭淳予，「揭開國營事業四大弊病」，*今周刊*，第 812 期，2012 年 7 月 11 日，<<http://www.business today.com.tw/v1/content.aspx?a=W20120703741>> (檢索於 2013 年 1 月 1 日)。
- 註 10：「清償歷史擠兌，建構未來憧憬」，*聯合報* (2012 年 12 月 10 日)，社論，<<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0004/228339/web/#2L-4051229L>> (檢索於 2013 年 1 月 2 日)。
- 註 11：Erik Johnston, "Government Infrastructures in 2020," *Public Administration Review*, special issue, December, 2010, 125.



# 公共治理與行政院 組織體制及職能調整

本期  
專題

宋餘俠 行政院研究發展考核委員會主任委員  
胡雅芳 行政院研究發展考核委員會綜合計畫處科員

## 摘要

為因應全球化等環境變動及有效回應民眾需求，落實效率、彈性及提供更具效能的公共服務等公共治理精神，是當前政府施政的重要課題，我國行政院組織改造的作法即是先從政府職能的檢討出發，以推動行政院組織體制的調整，並對行政院及所屬機關的核心職能及組織體制等進行檢討與調整，有效整合各界資源，以提升政府效能與競爭力。新的行政院組織架構截至 102 年 1 月，已有 16 個部會及所屬機關（構）順利啟動新機關組織架構，其餘 13 個未完成立法的部會及所屬機關（構）組織法案，亦將配合立法院法案審議進程，審慎規劃施行日期，務使整體新的行政院組織架構在「穩健、漸進、務實」的原則下推動，期能透過政府間職能與角色的合理劃分，逐步建構「精實、彈性、效能」的行政體制，體現優質公共治理的精神。

關鍵詞：公共治理、良善治理、行政院組織改造、職能調整、政府服務流程改造

## 壹、前言

面對全球化所帶來的多元競爭趨勢，電子化所產生的資訊廣泛流通，以及現代社會環境快速變遷，政府部門的角色與本質必須配合調整與轉換，以回應國際與國內環境及人民的需求。當民主化浪潮展開，國與國之間的藩籬逐漸減少，私部門、非營利組織及民眾對公共事務的參與度提升，公共事務漸朝多元參與決策的方向發展；跨域治理整合的趨勢已是不容忽視的事實，傳統公共治理模式下的政府規劃能力與應變能力，受到嚴重的質疑與挑戰，影響到政府公共事務的治理（宋餘俠、黃子華，2012）。因此，政府為了有效回應外在環境的

變遷，以及因應現代化社會的需要，「公共治理」（Public Governance）的理念逐漸為政府部門所吸納與運用。

「公共治理」包括完整建構管理能力、提升效率及增進效能等意涵，即係強調以優質的政府治理為主的施政理念；優質的政府治理要求政府建構卓越管理能力、提升效率及增進效能，以更具彈性的作法，提供民眾更多元政策參與及表意管道，回應外在環境對於管理的需求，以及民眾的期待（廖麗娟、林芳如等，2012）。據此，藉由推動各項政府組織與職能改造，對政府機關核心職能及組織體制進行檢討與調整，有效整合各界資源，以提升政府施



政效能與競爭力，打造一個「精實、彈性、效能」的政府，即是體現優質公共治理的基礎工程。

## 貳、公共治理的相關意涵

公共治理的重要性與日俱增，其意涵廣泛且多元，就「治理」最廣泛的意義而言，舉凡國家對公民社會所進行的所有干預行動（Interventional Actions）均屬治理之範疇（孫本初，2007）；亦可視為「為維護公共利益，強調行動者之間的自我管理、公私協力及互動的一種管理過程」（詹中原，2006）。依據不同學者之觀察，公共治理尚有以下各種意涵及發展面向：

### 一、提升政府競爭力，強調政府與社會的互動

治理為政府與社會多元相關參與者，建立與利用溝通、協調之互動機制，形成特定政策方向，並共同處理公共事務運作的過程（趙永茂，2008），學者指出，公共治理超越市場導向，包含正當性、合法性，政府應強調與社會之互動關係，而不再是獨大之支配力量（鄭錫鍇，2003）。公共治理亦強調競爭與優質的公共服務，依學者觀察，公共治理至少存在下列界定（孫本初，2007）：最小規模國家（Minimails State）、公司治理（Corporate Governance）、新公共管理（New Public Management, NPM）、善治（Good Governance）、一種社會—控制系統（A Socio-cybernetic System）及自我組織之網絡（Self-organization Networks），其意涵包括對傳統大型政府之治理理念進行重新思考，透過民營化或縮減公共服務項目的方式來縮小政府規模，即係以業務檢討及組織調整規劃（如：

委外化、去任務化、行政法人化及地方化）等方式，打造小而美的優質政府，亦強調課責性及有效率地達成公共服務等，包含鼓勵競爭與市場化、公營事業民營化、縮減規模過大的文官組織等。

綜上，隨著公民角色的興起，公共治理的主要意涵在於政府傳統權威角色的轉變，不再以單向角度處理公共事務，必須透過多元參與及競爭，市場化及民營化等導向，與公民社會互動，以有效建構完善的公共治理網絡，並提供更具有效能的公共服務。

### 二、良善治理（good governance）強調政府治理績效

經濟合作與發展組織（OECD）曾提出良善治理的4項原則：透明（transparency）、課責（accountability）、參與（participation）、效率（efficiency），亞太經濟合作會議（APEC）於2007年提出良善治理應符合七大要件：法治（rule of law）、課責性（accountability）、績效（performance）、回應性（responsiveness）、倫理與廉潔（ethics and probity）、完善結構（well-designed structures）及風險管理（risk management）。良善治理反映出民眾對於政府應提供多元化服務的需求，除冀望政府重視績效管理，更要求政府與民眾間建立更緊密的互動關係，進一步將公私協力及民主治理概念結合落實，暢通政策網絡的互動機制（李武育，2012）。據此，良善治理可謂是公共治理的引伸及發展，強調政府體現公共治理應具備回應、課責、民主參與等良善治理的要件，且邁向「良善治理」，乃是世界各國為因應全球化變遷的挑戰，所推動各項政府改造工程的具體指引方針（李允傑、周信佑，2012）。

政府施政要發揮良善治理之價值，即須有效回應民眾的需要，因此，建構具有回應性的完善政策網絡，且透過政府組織改造與政府機關的業務職能調整，乃是政府有效提升公共治理層次、落實良善治理的關鍵作為。

## 參、建立整合性組織，強化政府治理績效

公共治理強調政府角色轉變及民眾參與，建構具備回應、課責、效率等特性的政府體制，依據學者 Kurt Lewin 提出組織變革三階段：解凍（unfreezing）、移動（moving）、再結凍（refreezing），組織體制的轉變即是先察覺變革的需求，而後對組織結構及流程進行調整，最後建立新的體制，藉以提升組織效能（孫本初，2007）。檢視過去我國行政機關組織的運作，存在部會數量太多，超出合理控制幅度，增加橫向協調成本；組織法制、運作方式欠缺彈性，難以因應環境快速變遷；以及部、會、署、局等名稱眾多，且定位混淆等問題。而政府組織體制的變革，即符合政府優質治理的內涵，藉由檢視及合理調整政府業務及職能，再據以進行政府機關組織體制的調整，正是體現公共治理精神的重要作法。

透過公共治理理論檢視行政院組織體制及職能調整，即凸顯政府為因應外在環境變遷及民眾需求，進行業務職能及行政流程等檢討，並進一步規劃更精實的政府組織體制，以強化政府治理績效，且行政院組織改造方向就是建立一個整合型的組織，讓政府一體的概念能融入於實際的業務運作（朱景鵬、謝偉智，2010）。

綜上，過度膨脹的政府組織或業務，將導致行政成本增加，面對全球化等各種挑戰，行

政院組織體制及職能調整正是有效提升政府治理績效之關鍵，藉由垂直及水平面向之組織調整，將使政府體制符合「精實、彈性、效能」之整合型組織，同時也可達成強化政府治理績效的目標。

## 肆、行政院組織體制及職能調整的策略與作法

依據近年公共行政學相關理論的發展，政府除必須學習企業化精神，講究更有效率的服務外，同時也受到治理（governance）概念影響，意即政府職能亦可被市場分權、社會分權、地方分權所部分取代。換言之，政府的事務，如可交由地方或民間辦理，則中央負責政策規劃，地方或民間則負責政策執行。依據上述理念，行政院得以訂定並函請立法院審議通過中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法，讓行政院在推動組織改造作業時據以產生所謂的行政保留領域，讓組織改造相關作業得以更有彈性。

在實際推動行政院組織體制及職能調整作業時，相關策略及作法說明如下：

### 一、機關業務檢討

政府職能往往會隨著內在任務需求及外在環境變化而調整，就內在任務需求而言，機關之職能檢討即是就機關現行業務進行檢討，以檢視各項業務是否符合機關當前及未來發展需求，以及跨機關的重疊業務是否予以整併由同一機關掌理，以調整機關職能並整合政府施政資源。另就外在環境變化而論，組織理論學者湯普遜（Thompson，1967）認為，各類組織都面臨環境的不確定性，這樣的不確定性使得組織管理者無法有效控制以及預測所有相關資源的流動與運用，因此，往往在環境越複雜、



越不穩定，資源異常稀少的情形之下，環境便成為組織改造設計的主要挑戰。組織所面臨的環境除了本質上的複雜造成不確定性外，另一則是環境的動態程度，當環境快速變化時，組織勢必要以更快的速度進行回應。因此，為了有效管理或因應環境變化，組織需要設計合適的組織結構以適應組織環境的需求。換言之，組織結構的改造設計成為控制外部環境的一個手段，這同時也說明了組織需要順應環境變化而改造的必要性。

行政院組織改造的作法是先從政府業務職能的檢討出發，以對組織結構進行重新設計，也就是解決因為專業分工而產生的協調與控制問題，將這些要解決的問題透過整合於單一部會的方式來處理，無形中即擴大該組織的運作範圍。在實際作法上，即是依據「四化策略」（即「去任務化」、「地方化」、「法人化」與「委外化」），針對各機關業務區塊進行檢討，逐步予以去任務化、委外化及地方化檢討之後，再就須由中央行政機關保留執行的業務，規劃分別設置行政法人及行政機關，並協調各項業務區塊間的專業合作，重新調整各機關職能權責及內部組設。

另外，組織因業務職掌而部門化後所產生的水平分工，若有接續依賴關係、相互依賴關係、組合依賴關係，則可整合於同一機關之內，這樣一個組織設計結果可以降低因外在環境的不確定性而產生的衝擊。因此，如果沒有溝通、作業上的成本問題，機關或單位可以擴充其運作範圍。本次組織改造首重區塊業務檢討，以精實、彈性、效能三大目標檢討原有的各部會核心職能。

再就施政整體性的觀點而言，組織改造不只是機關數量的調整，更是機關職能的改造與

效能的提升，行政院組織改造不僅可使政府架構因應時代及社會的變化而做出合理的調整，也可敦促行政部門重新檢視自身的職能和績效。回顧我國政府職能調整經驗，從早期「大政府」時期無限擴張行政機關數量及業務，逐步轉化為「企業型政府」講究效能、彈性與精實的政府組織。要達到這樣的目標，必須全面檢討各中央行政機關的業務，並依其業務權責及定位整併任務重疊的機關或單位，做最適功能的重新組合，將行政機關改造為更具效率的政府，以提供民眾更優質的服務。因此，行政院組織改造即為我國政府職能調整的具體展現。

## 二、中央行政機關組織基準法之規範

組織運作範圍就是反映組織依據設立任務所要展現功能最具體的表象，而應用在公部門領域則泛指各機關（單位）的職掌範圍，依據中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）第 9 條規定：「有下列各款情形之一者，不得設立機關：（一）業務與現有機關職掌重疊者。（二）業務可由現有機關調整辦理者。（三）業務性質由民間辦理較適宜者。」，亦即組織運作範圍若無服務對象，或其已無相關運作需求，自無成立機關之必要。在公部門就是機關（單位）職掌範圍，若無明確的業務區塊可納入，則無成立該行政機關之必要（黃榮志、陳璋玲，2012）。

此外，組織運作範圍的特定環境除了是組織設計的考量依據之外，同時也是組織運作範圍的限制因素，因此，當外在環境有所變動時亦必影響該組織存續的合理性與必要性。以基準法第 10 條規定為例，對於機關及其內部單位應予調整或裁撤的標準，包括階段性任務已完成或政策已改變者、業務或功能明顯萎縮或重

疊者、管轄區域調整裁併者、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者、經專案評估績效不佳應予裁併者、業務調整或移撥至其他機關或單位者。依上開標準，行政院得具以判斷機關及其內部單位應予調整或裁撤。

最後，基準法除規範一般機關或單位的組織設計原則外，亦就行政院所設「部」的運作範圍有其劃分原則，依基準法第 29 條規定，各部主管事務以中央行政機關應負責的主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性的政策業務；基本政策或功能相近的業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡的業務，則應由不同部擔任；各部的政策功能及權限，應儘量維持平衡（宋餘俠、謝偉智，2009）。另基準法第 31 條規定：「行政院基於政策統合需要得設委員會。」，依該條文規定，「委員會」的功能在於協調統合，透過集思廣益的作法來達到政策統合與資源有效配置的效果，亦即委員會之制度設計在於提供行政院一個統合性政策研析、規劃與評估的智囊團。依據上開基準法

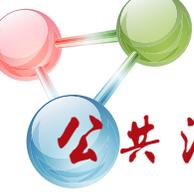
規定，行政院得以透過部及委員會的分工，達到最佳政策統合執行的效果。業務檢討勢必牽動行政院原有各機關的作業方式與流程，而對於區塊業務間的依賴關係、屬性亦有不同的討論。以下將就文化部、教育部及國家發展委員會組織調整案例詳予說明如何透過業務區塊事權集中展現行政效能而能邁向良善治理。綜上所述，無論是政府職能及業務區塊之檢討或是四化策略之推動，都是在界定組織運作的範圍，並作為部門化的基礎。而相關作業規範，則依基準法及相關組織調整作業原則為準。

### 三、行政院組織新體制

依據修正後之「行政院組織法」規定，新的行政院組織架構自 101 年 1 月 1 日開始施行，數量並由原有 37 個部會精簡為 29 個機關，成為 14 部、8 委員會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處的組織體系。這也是依據政府核心職能檢討及調整後之機關保留業務所重新規劃建構的行政院新組織體制（如圖 1）。



圖 1 組織改造完成後之行政院新組織架構示意圖



## 伍、行政院組織改造推動進程

### 一、行政院組織法修法過程概述

行政院為提升國家競爭力，強化政府的治理績效，並因應國際情勢與環境變化，在 76 年 8 月成立行政院組織法研究修正專案小組推動行政院組織改造業務，並於 77 年 10 月函送行政院組織法修正草案至立法院審議，惟因客觀環境變遷及配合憲法增修，於 79 年 6 月函請立法院撤回。81 年行政院重組行政院組織法研究修正專案小組，就各項組織調整議題持續研議，並就組織改造設計理論及新公共行政理論發展對行政院組織改造之影響等進行相關研究。隨後歷經二次政黨輪替，行政院組織改造之方向及各部會職能亦迭經調整，至 99 年 1 月終於完成「行政院組織法」修正草案以及「中央行政機關組織基準法」部分條文修正草案、「行政院功能業務與組織調整暫行條例」草案及「中央政府機關總員額法」草案的立法作業；另外，「行政法人法」草案也於 100 年 4 月完成立法。至此五大組織改造重要基礎法案全數完成立法，象徵我國自 76 年 8 月以來開始推動之行政院組織改造工程正式跨入新的里程。

### 二、行政院組織改造推動現況

行政院組織改造是件浩大且艱鉅的工程，其所涉及的面向及影響的層面均甚為廣泛。行政院及所屬機關體制能否前瞻彈性設計，在在影響政府未來的行政效能。為縝密規劃以順利推動各項組織調整工作，行政院特別成立「組織改造推動小組」統籌各項工作，由副院長擔任召集人，下設組織調整及綜合規劃、員額及權益保障、法制作業、預決算處理、財產接管及辦公廳舍調配、資訊改造及檔案移交七大工作分組，從水平面向協助各機關推動組織改造

配套工作。同時，配合新機關籌備作業，垂直面向則成立新機關籌備小組（如尚未完成立法的 13 部會），其下並對應前開 7 個配套措施分別成立工作分組，以縱向分工及橫向協調交錯機制強化組織改造之統合推動，以引導新的行政院組織架構在「穩健、漸進、務實」的原則下推動。行政院組織改造工作經緯萬端，為周延規劃與推動，經由行政院組織改造推動小組的運作機制，已召開高達 117 次協調會議及 18 次委員會，協助各新機關籌備小組解決調整過程中所面臨之諸多問題，讓組織、人員與文化順利重組與融合。

行政院組織改造法案於 99 年 2 月 3 日修正公布，歷經行政、立法部門將近 3 年的共同努力，在衡酌各新機關之調整幅度、業務關連情形及施政影響層面等，基於「分批完成立法、採分階段施行」原則，審慎規劃整體組織改造推動期程及相關組織法案之施行日期，行政院所屬 29 個部會組織法案中，已有過半數之 16 個部會及所屬以新的組織架構順利啟動，原中央二級部會中，行政院消費者保護委員會、行政院新聞局、行政院青年輔導委員會（以下簡稱青輔會）、行政院體育委員會（以下簡稱體委會）已完成階段性任務功成身退，原各部會所屬中央三級機關如國防部聯勤司令部、行政院人事行政局所屬公務人員住宅及福利委員會、財政部臺北區支付處等亦已裁撤，達到實質精實改造。

而在行政院所屬各新機關組織法案之立法進度方面，截至 102 年 1 月 15 日立法院第 8 屆第 2 會期結束，已分批完成 16 個部會及所屬合計 61 項組織法案立法作業。各新機關經完備組織法制程序，籌備周妥並已順利施行運作，包括行政院本部及相當中央三級之獨立機

關飛航安全調查委員會，以及外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、文化部、金融監督管理委員會、僑務委員會、客家委員會、行政院主計總處、行政院人事行政總處、中央銀行、國立故宮博物院、中央選舉委員會、公平交易委員會及國家通訊傳播委員會等 16 個中央二級行政機關；另尚餘之 13 個部會及所屬合計 78 項組織法案，則尚待完成立法作業（如表 1）。

### 三、行政院組織體制及職能調整實例研析

#### （一）文化部

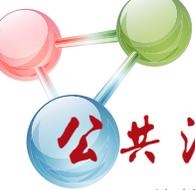
文化事務之範疇領域涵蓋範圍不僅隨著時

代演變，已從以往狹義的藝文推廣工作大幅拓展，更有日益走向界線模糊之趨勢，因此，如何突破以往偏狹的文化建設施政，將文化資源與創新能量發揮跨領域的整合功效，從生活美學、在地文化形塑、文化傳播、文化產業加值等面向，協助民間社會與產業邁向更多元且具深度的文化發展方向，確實需就文化專責機關的組織設計與職能深入探討並重新調整，俾能奠基更豐厚蘊實的文化量能與競爭力。

原行政院文化建設委員會（以下簡稱文建會）定位為全國最高文化主管機關，負責協調、

表 1 行政院組織改造新部會組織法立法及施行情形表

| 組織法案進程        | 新機關名稱  | 組織法施行日期  |
|---------------|--|--|
| 新機關組織法已施行者    | 外交部  | 101 年 9 月 1 日  |
|               | 國防部  | 102 年 1 月 1 日  |
|               | 財政部  | 102 年 1 月 1 日  |
|               | 教育部  | 102 年 1 月 1 日  |
|               | 法務部  | 101 年 1 月 1 日  |
|               | 文化部  | 101 年 5 月 20 日                                       |
|               | 金融監督管理委員會  | 101 年 7 月 1 日  |
|               | 僑務委員會  | 101 年 9 月 1 日  |
|               | 客家委員會  | 101 年 1 月 1 日  |
|               | 行政院主計總處  | 101 年 2 月 6 日  |
|               | 行政院人事行政總處  | 101 年 2 月 6 日  |
|               | 中央銀行   | 100 年 4 月 29 日                                       |
|               | 國立故宮博物院  | 97 年 1 月 18 日  |
|               | 中央選舉委員會  | 98 年 7 月 1 日   |
|               | 公平交易委員會  | 101 年 2 月 6 日  |
|               | 國家通訊傳播委員會  | 第 4 條、第 7 條及第 9 條於 101 年 3 月 1 日施行，其餘條文於同年 8 月 1 日施行 |
| 新機關組織法案未完成立法者 | 內政部<br>經濟及能源部<br>交通及建設部<br>勞動部<br>農業部<br>衛生福利部<br>環境資源部<br>科技部<br>國家發展委員會<br>大陸委員會<br>海洋委員會<br>國軍退除役官兵輔導委員會<br>原住民族委員會 | 將配合立法院法案審議進程，審慎規劃其施行日期                               |



統籌行政院各部會文化建設相關政策等事宜，惟相較傳統核心行政機關「部」之功能，政策規劃及執行能力仍有不足，未能發揮推動我國整體文化發展之應有功效。為強化政府推動文化產業之決心，首先修正文化資產保存法，將原分屬內政部與教育部之古蹟、古物保存維護等文化資產業務移撥由文建會主管，使文化資產事權得以統一，並符合國際相關業務歸屬之潮流與趨勢，然就整體文化事權而言仍舊分散，仍未能發揮整合資源之綜效。其次，基於國家綜合國力及文化事權統一之政府組織體制整體考量，進一步將教育部所屬文化屬性之博物館等機構、行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）掌理之政府出版品業務，以及原行政院新聞局主管之出版產業、廣播電視產業、電影事業、流行音樂產業等業務規劃移入文化部（如表 2）；至於內部業務單位職掌之重新檢討配置，於符合基準法所定機關規模與建制標準等相關規定之前提下，就綜合規劃、文化資源、文化創意產業、藝術人文發展、媒體輔導及管理等方面向綜合評估。

透過建置事權統一的文化部，不僅解決文化業務長久以來欠缺人力及資源的困境，並透過組織職能的再調整，以彈性、跨界、資源整合及合作之角度進行規劃，突破以往偏狹的文

化建設施政概念，同時打破傳統以個別業務或載體設置司、處的作法，重新整合原四散於行政院所屬各機關內之文化事務；更重要的是，藉由政府力量之整合，協助民間社會與產業邁向更多元且具深度的文化發展與成效。

另過去為有助於發展文化創意產業及提升文化實力，文化專責機關之職掌業務是否應涵蓋觀光業務等議題，亦引起社會各界熱烈討論與透過不同管道表達立場及意見。惟考量我國觀光業務目前在交通部之下運作情況良好，且在觀光業務的規劃、管理及推廣方面已有完整的運作體系，於是仍維持隸屬交通部，未來並將配合行政院組織改造進程，仍隸屬新的交通及建設部。

## （二）教育部

「教育」的定義已經從早期單純之學校教育，逐步擴展至幼兒、成人及社會教育，甚至隨著社會環境多元發展及民眾對教育事務之期待，幼托整合、青年職涯發展及體育活動亦納入教育之範疇，因此教育部本身的職能及業務亦有跟隨外在環境需求而調整之必要，同時因應教育部業務所影響的人數，已從原僅限在學學生向下及向上擴大至全民，推動教育部的組織改造也就勢在必行。

表 2 文化部業務職能調整表

| 新機關名稱 | 業務移入情形 |   |
|-------|--------|---|
|       | 原機關    | 區塊業務  |
| 文化部   | 文建會    | 文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業等全部業務                        |
|       | 新聞局    | 出版產業、流行音樂產業、電影事業、廣播電視產業                           |
|       | 教育部    | 文化屬性之博物館等機構                                       |
|       | 行政院研考會 | 政府出版品行銷推廣及國際交流、國家出版獎、政府出版品數位化、政府出版品著作權管理及授權增值利用業務 |

教育部因應上述職能變化而進行之業務調整情形為：移入教育部各級和各類教育、學術審議、社會教育及國際教育事務業務，強化幼托學前教育；移入原體委會全民運動及競技運動業務；移入原青輔會青年職涯發展及就業規劃、青年公共參與、青年國際志工參與及青年壯遊、青年輔導資訊處理業務等（如表 3）。

教育部因應整併原體委會及部分原青輔會業務，以及未來十二年國民基本教育之實施，爰設置「體育署」、「青年發展署」及「國民及學前教育署」等 3 個三級機關，以強化政策規劃與執行的效能。另外在附屬機構部分，除成立國家級教育研究單位—國家教育研究院外，國立自然博物館也整併了國立鳳凰谷鳥園，而原國立臺中圖書館、國立中央圖書館臺灣分館也分別更新為「國立公共資訊圖書館」、「國立臺灣圖書館」，賦予新的職能。

整體教育部組織重整的用意，是希望能為全國教育、體育及青年發展的政策提供更堅實有力的支持系統，也讓統合的資源，提供全國學生更完善的照顧。

### （三）國家發展委員會

揆諸基準法立法意旨，「部」是以中央行政機關應負責的主要功能為主軸，擔任綜合性的政策業務，並以民眾為施政對象的業務機關。

有別於「部」係綜合性業務執行機關，負責政策協調的「委員會」的任務，主要在協助行政院進行跨領域政策間的統工作，而非執行專責個別之政策業務。「政策統合機關」成立目的在於跨領域、跨部門的政策研議與規劃，並利用政策統合機制之行使，降低部會本位主義、提升內閣決策效能，以達規劃整合總體政策之目標。因此，「政策統合機關」可說是達成行政機關間橫向協調任務之重要機制（宋餘俠、秦正宇，2011）。

行政院為因應政府職能隨社會環境變化而調整，並兼顧我國經濟、社會、公共建設之國家發展前瞻規劃，有利政府施政規劃之整體性、周妥性及前瞻性，並使內部計畫審議及組織績效評估不再令出多門，同時簡化決策流程俾利政策之制定、協調及管考，以提高政府效能，故整併行政院研考會、行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）及原行政院主計處電子處理資料中心共 4 機關之全部或部分業務，設立國家發展委員會（以下簡稱國發會）。藉由現有與國家發展有關之經濟建設及社會發展等計畫審議主管機關之整併，能有效促使機關人力資源充分交流運用，並對於各面向政策課題之研究、預測分析、諮詢與規劃協調可發揮更完整之綜效，以有效發揮國家智庫及重要政策規

表 3 教育部業務職能調整表

| 新機關名稱 | 業務移入情形     |   |
|-------|------------|---|
|       | 原機關        | 區塊業務  |
| 教育部   | 教育部        | 各級和各類教育、學術審議、社會教育及國際教育事務業務                  |
|       | 體委會        | 全民運動及競技運動業務                                 |
|       | 青輔會第二、三、四處 | 青年職涯發展及就業規劃、青年公共參與、青年國際志工參與及青年壯遊、青年輔導資訊處理業務 |



劃、協調之雙重機制，強化決策幕僚功能。

國發會身為行政院之首席幕僚機關，其業務性質著重於國家整體發展政策之規劃、協調及審議等，並具有跨部會政策整合功能，所規劃政策涵蓋各業別，與其他中央機關偏重主管業務之執行及政策工具之研擬等職掌有別。國發會成立主要功能有三，一為國家重要智庫，因應社會發展多元化與現代化趨勢，對於社會、經濟發展各類議題加以整合規劃，有利政府施政規劃之整體性、周妥性及前瞻性。再者，建置國家重要政策諮詢、協調及整合機制，以提升決策溝通協調運作、決策形成之效率與品質。最後，進行重要政策執行成果追蹤與績效評估，以充分發揮政策檢討之回饋機制。

由於國發會係新成立之機關，其業務職能整併及調整幅度甚大，為建構組織的合理性，其組織改造應從組織運作範圍切入以符合組織任務，以國家機關而言，組織運作範圍即其業務區塊或管轄範圍，爰國發會依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則重新調整分配其內部單位之業務。其業務調整包含移入經建會全部業務（含行政院國家發展基金管理會全部業務）；移入行政院研考會全部業務（政府出版品管理業務

除外）；移入工程會公共建設計畫之審議及管考業務。移入行政院主計處電子處理資料中心以下 3 項業務：推動及審核政府機關業務電腦化、「規劃建置共通性軟體系統及環境」之中文全字庫業務、辦理公務人員資訊訓練業務等（如表 4）。

由前述說明可知，社會各界期待政府透過政策規劃、執行及管考等制度之整合，能更有效整合國家資源。因此國發會內部組設之規劃，係因應政府職能的轉變，並配合未來政府施政計畫制度的變革進行改造，針對國家發展計畫及中長程個案計畫計畫審議機制予以總體設計，俾利各機關政策統合及協調機制的形成與運作。

#### 四、組織改造後續推動作法

組織改造工作經緯萬端，非一蹴可及之事。截至 102 年 1 月 15 日為止，行政院所屬 29 個部會組織法案中，已有過半數之 16 個部會及所屬以新的組織架構順利啟動，尚餘 13 個部會及所屬合計 78 項組織法案尚待完成立法作業。未來行政院仍將持續與相關機關透過行政院組織改造推動小組之平臺進行研商，並與國會建立良好的溝通管道，做好新機關各項籌備工作，

表 4 國家發展委員會業務職能調整表

| 新機關名稱   | 業務移入情形      |  |
|---------|-------------|--|
|         | 原機關         | 區塊業務   |
| 國家發展委員會 | 行政院研考會      | 行政革新、政府資訊管理、檔案典藏應用（政府出版品管理業務除外）                    |
|         | 經建會         | 經濟發展與社會建設等政策之規劃與協調、資源分配及績效評估                       |
|         | 工程會         | 公共建設計畫之審議及管考                                       |
|         | 主計處電子資料處理中心 | 推動及審核政府機關業務電腦化、規劃建置共通性軟體系統與環境之中文全字庫業務、辦理公務人員資訊訓練業務 |

以利各新機關組織法案依循「穩健、漸進、務實」原則逐步推動施行。

再者，因應 101 年 1 月 1 日陸續啟動之行政院新組織體制，大規模整併原有機關之重疊業務及全盤重新調整各新機關之功能職掌，因此政府服務流程勢必需要重新加以規劃及檢討。立法院在 99 年 1 月三讀通過行政院組織改造法案時，也做成附帶決議，為提升行政效率，行政院應於 6 個月內提出行政程序簡化方案。據此，行政院已核定先於 99 年 7 月函頒「整合服務效能躍升方案」，全面檢討簡化行政流程，以精進行政效能。此外，總統於「黃金十年 國家願景」政綱中，亦再次強調提升政府效能之重要性，是以將「效能躍升」列為「廉能政府」願景的施政主軸之一，要求各機關簡化行政流程，促進跨機關合作，打造彈性、效能、具競爭力的政府。

因應「整合服務效能躍升方案」實施期程至 101 年 12 月 31 日止，為持續提升行政效能，經全面檢視政府服務品質獎得獎標竿範例特質，規劃以「全面推廣政府服務流程改造」作為接續提升政府服務品質之策略。依行政院核定之「全面推廣政府服務流程改造」整體規劃報告，該項政府服務流程改造措施之目標及關鍵策略摘述如下：

- (一) 民眾不出門能辦大小事，善用資通訊科技，持續創新政府多元服務管道，提供單一窗口服務，協助民眾在行動載具上可快速取得政府服務。關鍵策略為多用網路少用馬路，讓民眾不用臨櫃也可以申辦案件或查詢進度。
- (二) 民眾臨櫃服務一次 OK，檢討民眾申辦案件時檢附書證謄本之必要性，達到全

面免附書證謄本的目標。關鍵策略為一處收件全程服務，機關應設置單一窗口全功能服務櫃檯，提供跨機關或部門整合服務。

- (三) 政府應主動關心服務到家，推動基層公務員行動服務機制，針對有需要民眾提供主動到府服務。關鍵策略為現場受理連線申辦，透過網路及行動載具，由第一線人員主動到府服務。

綜上，後續組織改造之推動，除積極推動各新機關組織法案完成立法，尚需藉由「全面推廣政府服務流程改造」各項策略之推廣，以引領機關廣續改造服務流程，提供主動、便民之服務，期能以機關服務流程改造，讓民眾能進一步感受到組織改造之效益。

## 陸、結語

政府面對全球化及社會快速變遷等各種趨勢，如何落實公共治理是政府的重要課題，這一次行政院組織改造所涉及的組織變革及發展，緊扣著公共治理的精神，無論是垂直面或水平面的整合，都將政府組織型態轉向精實，在業務推動上展現效率，並使施政資源得以完善利用。

本文藉由探討公共治理所強調政府治理績效之提升、著重政府與私部門及公民社會之互動等意涵，說明這次行政院組織改造從政府職能的檢討出發，對業務區塊檢討的成果建構出 14 部、8 委員會、3 獨立機關、1 行、1 院、2 總處的組織體制，再輔以「全面推廣政府服務流程改造」之推動，完善行政院組織及職能調整作業，以彰顯公共治理之精神，並達到優質公共治理之目標。

### 參考文獻

1. 行政院研究發展考核委員會組織改造主題網〈<http://www.rdec.gov.tw/mp14.htm>〉。
2. 朱景鵬、謝偉智，「行政院組織改造推動方向與執行策略」，*研考雙月刊*，第34卷第2期，2010年4月，8-19。
3. 李允傑、周信佑，「穩健減債，落實良善治理」，*工商時報*（2012年3月27日），A6版。
4. 李武育，「行政院組織改造之成果及挑戰」，*研考雙月刊*，第36卷第6期，2012年12月，34-41。
5. 宋餘俠、黃子華，「政府服務流程改造之探討」，*研考雙月刊*，第36卷第6期，2012年12月，129-138。
6. 宋餘俠、秦正宇，「強化政策統合量能之組織設計—兼論國家發展委員會組設規劃」，*研考雙月刊*，第35卷第2期，2011年4月，94-108。
7. 宋餘俠、謝偉智，「行政組織改造設計原則與實務」，*研考雙月刊*，第33卷第3期，2009年6月，58-71。
8. 「合併力量大-教育部即將整合體委會及青輔會重裝出發」，教育部秘書室新聞稿，2012年12月28日。
9. 孫本初，*新公共管理*，臺北：一品文化出版社，2007。
10. 黃榮志、陳璋玲，「行政組織理論與實務探討—以行政院新機關組織架構為例」，*研考雙月刊*，第36卷第2期，2012年4月，67-80。
11. 詹中原，*全球治理與東協的興起*，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2006年8月。
12. 趙永茂，「地方與區域治理發展的趨勢與挑戰」，*研考雙月刊*，第32卷5期，2008年10月，3-15。
13. 廖麗娟、林芳如、謝叔芳，「優質公共治理發展趨勢與我國推動作法」，*公共治理與審計*，第32卷第2期，2012年10月，26-42。
14. 鄭錫鎔，「政府在知識經濟時代應有得省思」，*T&D飛訊*，第8期，1993年4月，1-9。
15. Kurt Lewin. *Field Theory in Social Science*, New York, Harper & Row Pub, 1951.
16. Thompson, J. *Organizations in Action*, Prentice-Hall, 1967.



# 後新公共管理時期 政府績效管理的公共價值意涵

張四明 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授  
胡龍騰 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

## 摘要

自從「治理」概念於 90 年代興起，顯示了當代公共事務與棘手問題的處理，已無法僅從「政府」單一角度進行思考和解決，而需由更廣闊的視野來尋求公民社會資源的投入與支持。時至今日，公共治理已悄然進入所謂「後新公共管理」(post-NPM) 時期，於此其中，學術社群對於「公共價值」創造之呼籲，顯得特別值得關注。爰此，當代公共治理的趨勢已由效率面的管理思維，轉向愈來愈重視公共價值於政府施政過程的意涵，也愈發強調「面向社會」的新價值觀。也因此，本文主張政府機關應該重新思索績效管理制度於公共治理當中的新定位、新意涵，以及新作法，使之得以和當代治理思潮相互呼應。

關鍵詞：公共治理、公共價值、績效管理、民主課責

## 壹、緒論

公部門推動績效管理已有其長久之歷史背景，而現今於各國政府所推行之績效管理相關制度，則是受發端於 80 年代之「新公共管理」(New Public Management, NPM) 思潮影響，仿效私部門之管理手法。主要乃透過組織策略和績效目標之訂定，搭配組織管理作為，藉以提升組織的經營和運作成效，具有濃厚的管理主義色彩。而自從「治理」(governance) 概念於 90 年代興起，顯示了當代公共事務與棘手問題的處理，已無法僅從「政府」(government) 單一角度進行思考和解決，而需由更廣闊的視野來尋求公民社會資源的投入與支持。如學者 Pierre (2000: 3) 便指出，治理乃是一種政府和民間正式與非正式互動模

式，強調社會中心 (society-centered) 的網絡、夥伴關係之多種樣態和協調。亦有論者曾言，公共治理乃是當前民主治理的基礎，亦是對夥伴網絡中協調與協力關係的描繪 (Heinrich, Hill, & Lynn, Jr., 2004: 5)。由此顯見，在「治理」時代，公部門已非解決公共問題的唯一角色，相反的，政府必須懂得如何取得與私部門或第三部門的協力合作，在資源有限的情況下，提供相同、甚至更好的公共服務或問題解決。換言之，「社會」(society) 的角色扮演與功能，已是當代公共管理者於思考公共事務調和時，必須納入和理解的重要成分。

然而，在新公共管理思潮主宰全球公部門管理 20 幾年後，學術社群與實務界也開始反思新公共管理概念中許多未必適切觀點與作法，



或是因管理主義高張而受忽略的重要價值，而使現今之公共治理已悄然進入所謂「後新公共管理」(post-New Public Management, post-NPM) 時期 (Christensen & Lgreid, 2007)。於此其中，學者們對於「公共價值」(public value) 創造之呼籲 (Moore, 1994)，顯得特別值得關注。Moore (1994: 296) 甚早便曾言，「公共管理者之職責便在於創造公共價值」。儘管對於何謂公共價值尚無法有一明確之定義，莫氏仍指出，公共價值乃是由公民及其民選代表透過一種政治性的集體過程 (collective process) 來形塑與定義，亦即是藉由政治過程所表達的一種集體渴望 (collective aspiration) (Moore, 1994; 1995)。據此，莫氏進一步強調，公共價值之創造與實踐，乃是公共組織正當性與存續之主要依據所在 (Moore, 2000)。換句話說，一個公共組織必須竭盡所能地協助公民透過前述之政治性集體過程，形塑其公共價值，進而以之為公共組織的使命與目標，並盡力滿足公民所認同的「集體渴望」。此外，Bozeman (2007: 13) 亦指出，整體社會之公共價值乃是對：

- 一、公民應該 (及不應該) 被賦予之權利、利益與特權。
- 二、公民對於國家社會所應承擔之責任與義務。
- 三、政府與政策所應立基之原則等重要層面，提供各種不同的規範性共識 (normative consensus)。

由此觀之，社會性共識乃是與民眾所認知的公共價值息息相關，而此一共識與公共價值亦應成為政府政策之主要依歸。

由以上論述，吾人可以發現，無論從公共

治理之意涵，或是後新公共管理中學者們對於公共價值的強調，當代公共治理的趨勢已由效率面的管理思維，轉向愈來愈重視公共價值於政府施政過程的意涵，也愈發強調「面向社會」的新價值觀。就此，吾人亦須重新思索績效管理制度於公共治理當中的新定位、新意涵，以及新作法，使之得以和當代公共治理思潮相互呼應。

以下，本文將先檢視包含美國、英國、澳洲、芬蘭等先進國家，於政府績效管理制度發展之趨勢，除簡要說明各國績效管理制度之主要內容外，檢視重點將置於各國制度中與前述公共價值之發現和回應有關之新作法。之後，則將焦點轉回國內，概略檢視我國政府績效管理制度之運作現況，及其於創造公共價值面向上之挑戰。最後，則提出本文作者對於我國政府績效管理制度未來改革方向之期許做為結論。

## 貳、先進國家政府績效管理制度發展趨勢 (註 1)

本節將針對美國、英國、澳洲和芬蘭之政府績效管理制度及其趨勢重點，加以分別檢視。

### 一、美國

當代美國政府績效管理之作法，主要乃奠基於柯林頓政府於 1993 年所通過之「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act, GPRA)，引進企業管理觀念，強調成果導向、服務品質和顧客滿意的施政要求，並推動績效導向預算制度藉以形塑刺激政府部門提升施政效能之制度誘因；而後，2001 年小布希總統 (George W. Bush) 提出「總統管理議程」(President's Management Agenda, PMA) 之管理策略架構，以燈號及色彩管理

機制評量並公布各聯邦機構在五大管理議題之施政績效；又繼而於 2004 年提出「方案評估排序工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)，據以對聯邦各施政計畫加以評估，並決定各項計畫是否值得繼續投資(胡龍騰、張國偉，2010)。2008 年歐巴馬政府上臺後，則揭櫫透明(transparency)、參與(participation)，及協力(collaboration)的改革方向，並於 2011 年 1 月簽署並公布「GPRA 現代化法」(Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010)，作為其最主要的績效管理制度改革方針(胡龍騰、張國偉，2010；郭昱瑩、謝雨豆，2012)。

其中值得關注的是，歐巴馬政府透過「GPRA 現代化法」所啟動的變革中(Kamensky, 2011)，亦有些許與公共價值創造之途徑有著若干相符之處：其一，GPRA 現代化法要求預算管理局(Office of Management and Budget, OMB)以及各聯邦部會機關，至少每 2 年 1 次，針對該機關之策略與績效目標，向國會各相關委員會徵詢意見和建議；尤其，OMB 更被要求必須向國會之各委員會徵詢其對於跨部會策略和績效目標之意見(GAO, 2012)。美國政府課責總署(Government Accountability Office, GAO)(2012)亦指出，由於 GPRA 現代化法要求 OMB 和各部會須於研擬其策略計畫前便展開對國會之徵詢行動，透過這樣的設計，不僅拉近了行政與立法 2 部門間之協力關係，更可使國會對於行政部門之策略目標、績效目標、績效指標和績效衡量等重要面向，發揮更大的影響力；此外，因 OMB 和各機關必須每季向國會報告其於優先目標和跨部會目標之進度和成效，亦促進了行政和立法部門間的績效資訊分享，同時也確保了國會

可以取得他們所需要的資訊。申言之，藉由行政與立法部門協力關係之強化，民意機關對於行政部門策略與績效目標設定產生實質影響力，亦可進一步確保人民公共價值與期待，得以被納入政府施政的主軸。

其二，在 GPRA 現代化法的要求下，歐巴馬政府運用了在私部門行之有年的「管理儀表板」(management dashboards)技術，利用視覺化工具，加入資料公開及「資料民主化」(democratizing data)等概念，以簡單易懂的方式，對國會、政府員工，及一般民眾提供即時的績效資訊，藉以作為其管理和監督各部會和計畫績效之有效工具(胡龍騰、張國偉，2010)。此外，OMB 根據 GPRA 現代化法之要求，建置了一個公布聯邦政府施政績效的單一入口網站—PERFORMANCE.GOV(如圖 1)。透過此一主題網站，民眾不僅可依照自己偏好或有興趣的公共事務領域或是機關別，尋找其績效結果與資訊，各機關須依 GPRA 現代化法之規定，於提出機關預算書時，一併將該機關之策略計畫和績效計畫上傳至該網站，之後亦須依規定定期將績效資訊和成果予以上傳公布(GAO, 2012; Kamensky, 2011)。質言之，歐巴馬政府期望透過單一入口網站和管理儀表板的方式，讓民眾得以最直覺、便利管道，

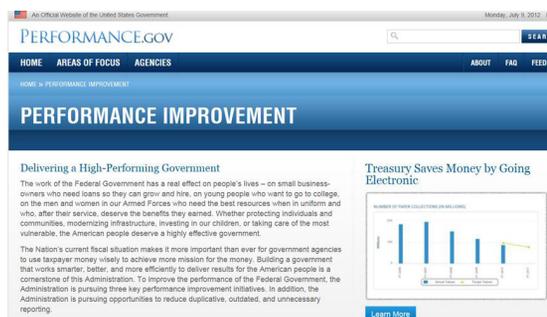


圖 1 PERFORMANCE.GOV 網站

資料來源：<http://goals.performance.gov/>



瞭解聯邦政府的施政績效，進而參與和監督行政部門的施政方向。

除上述兩項網站外，美國聯邦政府近年亦設立 Data.gov 與 Recovery.gov 二項網站，以強化政府資訊之公開。其中，Data.gov 設立之主要目的，在於實踐「政府資料開放加值」(Open Data) 之理念，亦即提升民眾對於政府部門，尤其是聯邦政府機關，所擁有官方資料或數據之可近性 (public access)。透過 Data.gov，民眾得以搜尋、下載、自由使用聯邦政府之資料檔和資料庫，包含原始資料 (raw data)、互動式資料 (interactive data)、後設資料 (metadata)、地理資料 (Geo data)，以及相關應用工具，並開放 App 軟體下載，以及開創「開發者」(Developer) 園地，讓有意願參與政府資料加值應用之社會大眾得以相互合作協力或是舉辦競賽，大幅激發民眾善加利用政府資料以提供創新公共服務。除鼓勵民眾加值運用開放資料外，Data.gov 更冀望透過民眾對政府資料的應用、分析、研究，及對所開放資料予以評比等方式，藉以深化參與式民主 (participatory democracy) 之落實 (如圖 2)。



圖 2 美國 Data.gov 網站

資料來源：<http://www.data.gov/>

其次，歐巴馬總統於簽署「美國復甦與再投資法案」(American Recovery and Reinvestment Act of 2009) 之際，同時設立並

開放了 Recovery.gov 網站 (如圖 3)。該網站之設立宗旨，乃期望透過互動式網站之資料呈現方式，將聯邦政府經濟刺激方案中之資金分配發放、開支、執行進度，以及資金投入後，創造之就業機會及失業率之降低等納稅人所關心之資訊，以圖表、互動式地圖等方式，予以透明化公開。同時，由於此一網站彙整各聯邦機關每週之財務報告，及復甦基金收受機構之每季財報，且持續追蹤資金效益，網站使用者可依聯邦機關、州，或資金類型，仔細察看各項資訊，因此亦鼓勵了美國民眾與社會團體，運用此一網站監督聯邦機構對於復甦基金的妥善運用，並對其施以課責。



圖 3 美國 Recovery.gov 網站

資料來源：<http://www.recovery.gov/>

除此之外，美國聯邦政府依據「聯邦資金課責與透明法」(Federal Funding Accountability and Transparency Act (FFATA) of 2006)，於 2007 年 12 月設立了 USASpending.gov 網站 (如圖 4)。該網站彙集了聯邦政府自 2000 年以來的政府財政支出、公共投資、補助、貸款等聯邦資金使用之原始數據與資訊，並包含專案執行進度，及政府委外契約廠商所承攬服務、工程、計畫，及廠商本身之相關資訊。除以互動方式提供民眾比對和分析等功能外，該網站更著重於資料搜尋功能，以落實美國政府推動財政資訊公開與

課責之目的。質言之，透過 USASpending.gov 網站，不僅公開揭露美國政府預算支出資訊，亦藉由追蹤和分析功能之設計，刺激公民參與施政監督，賦予民眾對政府績效表現課責之權力，同時亦使得政府之預算分配運用與其績效資訊間產生連結，強化了民主課責的力道與壓力。



圖 4 美國 USASpending.gov 網站

資料來源：<http://www.usaspending.gov/>

## 二、英國

英國政府績效管理的架構主要係以「公共服務協定」(Public Service Agreements, PSAs)所擬定之重大施政目標為主軸，並在重大施政目標之下訂立「服務輸送協定」(Delivery Agreement, DA)，並要求相關部會需為重大施政目標是否達成負起成敗責任；亦即希望運用詳盡的作業規劃(business planning)方式，將中央政府所定重大施政目標與相關成果指標，能有效轉化為各部會之策略目標，進而各部會透過相關作業計畫之執行，促使重大施政目標所欲達成的成果指標得以實現。

在 2007 年的「公共服務協議」中，呈現了英國政府在績效管理制度上的幾個突破重點：

(一) 運用公共服務協定來建立和聚焦政府所欲達成的重大施政目標，並藉以匯集各

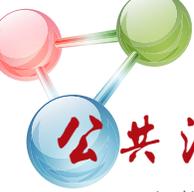
部會之集體努力。其指標之設定乃以成果指標為主，清楚界定出全國一致的目標與最低標準。

(二) 在每項公共服務協議下，訂立一個公共服務輸送協定，清楚界定各部會達成各重大施政目標所欲提供的服務計畫，以及各部會在服務輸送過程中各自所扮演的角色，而各部會在公共服務輸送協定中所訂立的指標則是以投入與產出指標為主。

(三) 公共服務輸送協定中計畫與衡量指標之擬定，須與服務輸送的夥伴或服務提供人員進行諮詢，以確保計畫與衡量指標之可運作性及可行性。

(四) 透過內閣會議監督部會與計畫執行績效，藉以強化部會與計畫對施政成果的績效責任，並可化解部會之間的爭議，且公共服務協議中所明訂各項施政目標，皆分別有高階官員來主責，其負責領導由主責與協辦部會高階官員所組成的公共服務輸送委員會，並須對相關內閣委員會進行績效成效的報告(HM Treasury, 2007: 1)。

為使民眾清楚瞭解內閣執政績效，自 2002 年開始，英國政府公共服務協定之績效報告改為於第二季和第四季 2 次發佈，且其財政部網站為所有部會績效檔案之唯一連結入口，議會與委員會、民眾皆可透過此一管道來取得與運用相關的績效資訊。此外，為使民眾更易掌握整體政府施政的成效，英國政府甚早便主張績效資訊之發佈應儘可能讓民眾便利取得與運用，且在資料呈現應考慮使用對象與使用目的，積極採用以圖表方式呈現資料的主要訊息(例



如趨勢圖），或提供資料之背景資訊來讓讀者更易理解資料的內涵（HM Treasury, 2001）。

### 三、澳洲

澳洲政府自 1980 年代以來，即不斷推動績效管理的活動，由 1984 年之「財政管理改進計畫」（Financial Management Improvement Program, EMIP），至 1993 年的「政府服務評鑑」（Review of Government Service Provision），及 1995 年開始發佈一系列之「政府服務報告書」（Report on Government Services），積極促成政府服務績效的持續比較，同時亦向民眾宣告政府已推動或籌畫中的服務改革。

晚近，為了強化政府部門施政績效，使預算能發揮其最大效益，澳洲財政部於 2008 年 12 月開始推動「陽光措施」方案（Operation Sunlight），該項改革議程期待能有效改善公部門預算及財務管理之公開性與透明度，並促進政府的良善治理（古步鋼、曾慶昌，2012: 63）。爰此，澳洲財政部於 2009 年提出「成果報告書的推動政策與同意流程」（Outcome Statements Policy and Approval Process）說明指南。該文件明白指出成果報告書於聯邦政府財政決策中的功能與角色，其具 3 項主要目的：

- （一）解說機關對於國會撥款的運用目的。
- （二）針對撥款經費提供會計與主計的基礎資訊。
- （三）衡量與評估機關與計畫之非財務指標對於整體政府政策目標達成的貢獻（DoF, 2009: 1）。

而此一財政架構的意涵即是在建立預算運

用的績效報告，除可瞭解政府資源的運用是否有達成原先設定的施政目標，也可以作為未來政策與財務決策的重要參考依據。此外，澳洲財政部搭配推動「成果與計畫績效報告架構」，該架構要求行政部門於請求撥款時，需於預算說明書中註明其所欲達成之施政成果、相對應的財務支出說明，以及關鍵績效指標（key performance indicators, KPIs），此一發展趨勢顯示澳洲政府於績效管理制度之發展上，不單是透過績效的公開與透明，來要求政府各部門需為施政服務的品質提升負起責任，更透過績效資訊與預算過程的連結深化，來要求政府部門需為計畫能否達成施政成果負起最終責任（DoF, 2009）。且運用關鍵績效指標衡量所取得的績效資訊，亦將有於民眾來要求政府是否兌現其成果實現的承諾，政府也可藉此判斷是否維持或終結某項計畫，而社會團體亦可運用這些資訊來要求政府施政計畫的改進與調整（DoF, 2010）。申言之，透過績效與計畫成果報告，將有助於政府決策的透明與課責，及檢視政府的財政決策是否符合財務與經濟管理的原則。

除上述外，另一項值得關注的重點是，在澳洲政府所發佈 2012 年政府服務報告書中，針對聯邦、州與地區政府的幼童、教育及訓練、司法、災變管理、社區服務、住宅及遊民等六大服務類別、共計 15 項服務項目所進行的跨部門績效衡量，其評量指導委員會採納了「獨立審查小組」（Independent Reference Group, IRG）之建議，發展出一套績效指標衡量架構；在該衡量架構中，除包含一般常見的效能（effectiveness）和效率（efficiency）兩項構面外，亦加入公平（equity）構面；而此一公平構面之指標設計，主要係用以瞭解每位公民在

公共服務取得上是否享有同等對待，以及是否有針對少數特定群體提供公平的服務（例如性別、族群，及地理位置等）（AGPC, 2012: 18-19）。此一作法凸顯了澳洲政府於後新公共管理時期中，對公平正義價值於績效評量架構之制度性回應。

#### 四、芬蘭

芬蘭政府之績效管理制度，係以「計畫管理」為其核心（PMO, 2007）。以往，芬蘭的政府計畫，過於詳細且技術性，多屬於各部會個別執行的計畫，不僅缺乏政府整體施政之考量，也非企圖解決當前的政治議題；芬蘭政府遂於 1999 至 2003 年間，推動計畫管理制度改革，並使新計畫管理制度自 2003 年起正式上路（PMO, 2007）。現行計畫管理制度即以政府為中心，並進行跨部會的水平整合。具體而言，芬蘭的新計畫管理制度有兩個主要重點，其一為界定跨部會的「政府計畫」（Government Program），其二則是追蹤政策目標與行動策略的「政府策略文件」（Government Strategic Document, GSD）。為形成政府計畫的具體行動，「政府策略文件」聚焦於特定的跨部會政策計畫，找出清楚且具效能之目標和衡量指標，並與政府匡列的預算和年度預算實質連結。而後，由總理辦公室再從這些「政府策略文件」中，選列 3 至 5 項優先執行的跨部會政府計畫，以追蹤與掌握執行進度是否符合預期，確保重要政治議題獲得優先落實（PMO, 2007）。

沿襲北歐國家重視政府資訊公開的傳統，芬蘭政府甚早便投入政府績效資訊公開之改革工程。依據芬蘭「中央政府預算法令」（The Central Government Budget Decree），各部會和機關須於網路公開其營運及財務計畫、

財務狀況、年度報告及財務報表。依此，芬蘭政府遂於 2004 年建置一政府線上資訊系統 Netra，以公開政府之績效及會計資料；該系統除透過「中央政府簿記系統」（state central bookkeeping system）存取每月收支資料之外，亦提供有關經濟及營運規劃之正式文件。此外，該系統也提供芬蘭政府預算之關鍵資訊，可產出預先設定或由使用者自行定義之財務報告，且所有使用者均可透過單一窗口免費取得該系統所有資料，提高了公部門的透明及公開程度。

進一步言，芬蘭政府於促進施政績效資訊公開之作法上，有以下各點值得我國效法之處：

##### （一）即時監測

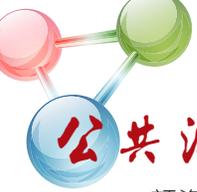
芬蘭政府透過 Netra 提供各部會及機關規劃與監測之資訊，使之得以隨時監測各項預算及經費支出情形，其報告格式亦可依使用者需求而改變，財務資料及績效資料可合併於單一報告中，有助於針對特定機關或行政部門之運作、計畫及報告，有整體的瞭解。

##### （二）使用者友善

Netra 提供之績效資料，包括行政部門及機關初步的績效目標（供預算編列參考）、績效協定（performance agreement）所協議之目標、績效結果及分析，並顯示運作與財務規劃期間的長期策略目標。更重要的是，績效報告中的資料可改按預算科目、項目表達，或依據各部會或機關的需求而有不同方式的表達方式，亦即可依使用者本身需求來決定報表之格式。

##### （三）系統整合

芬蘭政府計畫未來發展新的會計系統，稱為 Kieku。由於目前芬蘭 Buketti 預算及支出限



額資訊系統及 Netra 政府線上資訊系統是互相獨立的，況且各部會有其各自之會計系統，因此試圖透過 Kieku，將所有政府財務資訊程序及資料結構加以標準化。

綜合上述各國政府績效管理制度發展現況之分析和說明，可以看出一項普遍趨勢，即是各國政府一方面透過不同作法，以期強化績效管理制度的內部管理效用，例如跨部會施政目標和指標之建立，或是提高預算過程與部會績效間的聯結效應，亦或是要求部會高階官員專責某些施政目標之達成等，皆屬此一面向之努力；另一方面，亦可看到各國政府更加重視績效管理制度中所隱含的外部課責和價值回應之民主性表現，例如美國聯邦政府透過制度性作法，要求行政部門在策略目標設定上對於國會意見之徵詢，俾使其施政走向能與民意更為緊密鑲嵌；又如美國、芬蘭等政府積極運用各項績效管理主題網站，將長久以來掌握於政府部門中的資料和資訊予以公開，且鼓勵民眾或社會團體運用這些資料從事加值應用或研究分析，亦即透過政府資訊之公開，藉以刺激民眾之參與和監督，以使政府之施政更能符合民主課責（democratic accountability）之要求；再如澳洲政府在重大施政領域上，要求「公平」構面之指標設計，凸顯其對公平價值之重視等，在在反映出各國政府愈發理解到，運用績效管理制度作為反映和確保民眾所期盼的公共價值，得以落實於政府施政之有效機制的必要性，而不再僅限於行政機關之內部管理工具。

## 參、我國政府績效管理制度之運作現況

我國政府績效管理制度之發展，可追溯自行政院於民國 40 年公布實施「行政院所屬機關

考成辦法」，發展至今，約可分成 5 個時期，包括實地考核、全面與重點考核、擴大考核項目、施政重點項目考核，以及組織與政策績效分層考核等（林嘉誠，2004：4-5）。大體而言，我國現行政府績效管理制度係包括部會機關整體和個別計畫兩大類別，並透過「政府計畫管理資訊網」提供績效資訊供機關首長決策支援之參考。

就組織型態的部會施政績效管理架構而言，行政院於民國 90 年參考美國 GPRA 規劃設計，函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自 91 年起開始推動機關施政績效評估制度，實施方式以目標管理及結果導向為原則來評估機關組織整體績效，各部會應每年依據機關願景、總統治國理念與院長施政主軸，檢討修正未來 4 年中程施政計畫及年度施政計畫，擬定施政策略目標及績效衡量指標，評估重點分成「業務」及「內部管理」（含人力及經費）面向，於年度結束後辦理機關施政績效評估作業，作業方式先由各機關進行自評、初核，再送行政院複核整體意見，回饋至各機關作為後續持續落實績效管理工作之參考。

行政院為強化所屬各機關施政計畫編審作業及推動施政績效管理制度，考量各機關中程施政計畫及年度施政計畫均屬行政院施政計畫之一環，具密切之層次關聯，並為了落實年度施政績效評估，彰顯施政績效管理效果，自 98 年度整合「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」有關中程施政計畫之規定、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並依實務需求，於 98 年 4 月 17 日函訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，自 99 年度起適用。為提升各部會長期策略規劃與目標管理能力，

該施政绩效管理要點要求各機關依業務成果、行政效率、財務管理及組織學習等面向，聚焦機關施政重點，要求各機關訂定「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年終考評之準據。

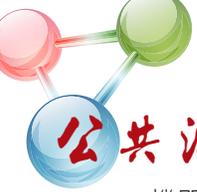
至於「個別施政計畫評核」方面，依據行政院於 97 年 12 月 11 日所函頒「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」之規定，各部會於年度終了，應就年度列管之施政計畫，依行政院列管計畫、各部會列管計畫及部會所屬機關自行列管計畫，分別辦理評核。其中行政院列管計畫之評核指標由行政院研究發展考核委員會定之，部會列管計畫則由各部會依機關特性及業務性質，自行研訂評核指標及作業模式，或參照由院列管計畫之評核指標、衡量標準及資料格式辦理評核；至於自行列管計畫評核作業則由各計畫主辦機關自行辦理評核，其作業規定由各部會統一訂定或授權由計畫主辦機關自訂規範辦理。此外，「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」也是以計畫別作為規劃與管考之對象，且依「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」之規定，將行政院辦理之 1 千 5 百餘件重要施政計畫，依性質劃分為社會發展、公共建設、科技發展和經濟發展等 4 種計畫類別，採取三級選項列管、管考一元化作法；其中，所謂三級選項列管，係依據前開要點第 3 點以下之規定，選取符合條件之重要計畫，分別由行政院列管、各部會列管或部會所屬主辦機關自行列管。

## 肆、政府绩效管理應用於公共價值創造之挑戰

伴隨著良善治理概念中對於「透明」(transparency) 和「參與」(participation)

之強調，以及電子化政府技術之廣泛應用，「政府資訊公開」(open government) 已為各先進國家共同倡議之主流價值，如是價值的具體實踐，亦多已落實於前述各國績效資訊公開面向上。依目前我國行政機關之施政绩效管理規範，係採年度報告的方式，經自評、初核與複核等程序後，由行政院研考會統一將核定後之書面報告以電子檔形式公布於官方網站。儘管現行作法已初步滿足「向民眾報告」之基本要求，然因報告呈現方式不具互動性與即時性，民眾無法對其所關心之政府施政項目進行具時效性之監督，亦無法取得可供進階分析之數據資料，故僅約屬「事後報告」之性質，難以激發民眾參與政府課責之意願與熱情。儘管目前行政院研考會正仿效美國聯邦政府，以「管理儀表板」之形式，建置 GPMnet 2.0 系統，將行政機關除國防機密外之施政績效資訊，以可讀、便利的方式向民眾公開；惟現今該系統仍未能從民眾端進行查詢與互動。因此，如何改變或強化政府績效資訊公開之形式，俾以觸發公民參與之意願，深化民主課責程度，甚至鼓勵民間得以運用政府公開釋出之資料進行加值應用，亦為當前政府部門應該面對的重要課題之一。

除運用開放性網路介面，激發民眾對於政府施政表現事後監督之參與外，政府绩效管理若欲進階成為創造公共價值之有效機制，另一項更為嚴峻之挑戰，乃在於如何從績效目標和衡量指標設定面，便與人民之偏好價值相互結合，使之成為引導政府施政走向之有效機制？揆諸美國聯邦政府要求行政部門針對重大施政策和績效目標，每 2 年 1 次向國會及其常設委員會徵詢意見之作法，無疑是強化政府绩效管理之民主效用，並將之用於公共價值創造的一項創意性設計。然如前所述，我國行政



機關施政目標與衡量指標之設定，乃依據總統治國理念、院長施政主軸，以及機關使命與願景，並參照其中程施政計畫，轉化而為各機關之中程施政計畫目標及逐年之績效目標；但此一過程仍然少了定期探究並審視民眾公共價值偏好的變遷，並將其與政府施政目標鑲嵌校準之聯結機制。換言之，我國現行的政府績效管理制度，依舊偏重於行政院及其所屬機關之內部管理功能面向，然而對於其外部性、社會性之民主功能強化，仍存有可觀的進步空間。

## 伍、結語

公共治理概念之興起，揭開了政府施政目標之達成，更需謙卑地尋求民間社會的支持與協助；公共價值概念之受到重視，凸顯了學術界和社會大眾對於政府部門一味講求經濟效率和管理主義、欠缺社會關懷之施政作為的不耐。從生產力概念發展而來的績效管理觀點，歷經新公共管理時期的推波助瀾，已形成公部門管理制度之一環；儘管各界對此制度評價猶有分歧，於此思潮轉換之際，吾人當思能否就此制度注入新的觀念與生命？誠然，重視績效管理制度之運作與公民社會對政府施政期待間之聯結，使其成為轉化社會公共價值、據以引導政府施政之有效管理工具，或許是一值得思考之方向。

政府績效管理與評估制度，長久以來多被視為機關內部管理之工具，透過指標之設立引導組織成員的行為趨向，並據以評價績效；而其中績效目標和指標之設定，大多反映機關首

長之施政重點和組織的主要任務，社會外界之期許未必能有效展現於目標和指標之討論過程中。如此也無怪乎產生，行政機關總是認為已經努力拚施政，但民眾卻仍然無感之怪異現象。如何翻轉此一困境？本文認為，唯有將民眾之價值偏好有效反映於機關績效目標和衡量指標之上，促使政府施政方向、國家行政機器的運作與社會期待能有所契合，人民方能感受到冰冷數字之外的施政熱度。

值此行政院組織改造時刻，期待未來於政府績效管理制度之改革上，除務使績效制度更具學界長久倡導之策略管理思維外，應一方面於策略目標設定之上端，設計得以探詢人民公共價值或偏好之制度機制，並使其偏好和價值得以顯現於機關目標和指標之上，藉以驅導政府機關有所作為；另一方面，未來績效管理業務之主責機關，國家發展委員會應積極構思如何透過一開放性、互動性之網路平臺，將政府部門之機關施政績效、計畫執行成效、財務預決算資訊（含財務報告）、服（勞）務委託績效等資訊，以定期、即時、完整的形式，向社會大眾公布和釋出，並透過政策行銷方式，鼓勵民眾和社會團體運用政府所釋出之資訊，進行分析、監督或加值應用，並據以由績效流程之末端，檢視政府施政是否與民眾偏好與期待相符，促使民眾所認知的公共價值得以適度地反映在政府績效管理過程中，如此一來政府績效管理制度不僅具有內部管理意涵，且更具有外部民主課責之積極意義。

## 附註

註 1：本文於先進國家政府績效管理制度發展趨勢、我國政府績效管理制度之運作現況，以及政府績效管理應用於公共價值創造之挑戰等 3 節之部分內容，乃參考張四明、施能傑、胡龍騰（2012）之「我國政府績效管理制度檢討與創新之研究」研究報告（RDEC-RES-101-003）之內容摘錄改寫而成。本文作者十分感謝施能傑教授、鄭惠文博士、王瑞峰博士候選人，及陳立芃、胡湘偉二位助理，於研究過程的參與與協助。

## 參考文獻

1. 古步鋼、曾慶昌，「澳洲政府績效管理制度與啟思」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 3 期，2012，57-71。
2. 古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，*澳洲政府績效管理及風險管理考察報告*，臺北：行政院研考會，2012。
3. 林嘉誠，*政府績效評估*，臺北：行政院研考會，2004。
4. 胡龍騰、張國偉，「美國績效管理改革作法」，*研考雙月刊*，第 34 卷第 3 期，2010，24-36。
5. 張四明、施能傑、胡龍騰，*我國政府績效管理制度檢討與創新之研究*，行政院研考會委託研究報告，2012。
6. 郭昱瑩、謝雨豆，「施政績效評估制度之前瞻與未來」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 3 期，2012，29-42。
7. "Report on Government Services 2012." AGPC (Australian Government Productivity Commission, AU). 2012. <[http://www.pc.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0018/114912/government-services-2012-volume1.pdf](http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0018/114912/government-services-2012-volume1.pdf)> (Retrieved July 30, 2012)
8. Bozeman, B. *Public values and public interests: Counterbalancing economic individualism*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2007.
9. Christensen, T. & Lagreid, P. *Transcending new public management: The transformation of public sector reforms*. Burlington, VT: Ashgate Publishing, 2007.
10. "Outcome Statements Policy and Approval Process." DoF (Department of Finance and Deregulation, AU), 2009. <<http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/outcomes-arrangements.html>> (Retrieved July 29, 2012)
11. "Performance Information and Indicators." DoF (Department of Finance and Deregulation, AU), 2010. <<http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/docs/KPI-guidance.pdf>> (Retrieved July 29, 2012)
12. "Managing for Results: A Guide for Using the GPRA Modernization Act to Help Inform Congressional Decision Making." GAO, 2012. <<http://www.gao.gov/assets/600/591649.pdf>> (Retrieved June 18, 2012)
13. Heinrich, C. J. Hill, C. J. and Lynn, Jr., L. E. "*Governance as an Organizing Theme for Empirical Research*." In P. W. Ingraham & L. E. Lynn, Jr. (eds.) "*The art of governance: Analyzing management and administration*", eds Ingraham, P. W. and Lynn, Jr., L. E. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2004.
14. "Choosing The Right FABRIC: A Framework for Performance Information ." HM Treasury, 2001. <[http://archive.treasury.govSv.uk/performance\\_info/fabric.pdf](http://archive.treasury.govSv.uk/performance_info/fabric.pdf)> (Retrieved July 29, 2012)
15. "Meeting the aspirations of the British people." HM Treasury, 2007. <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr\\_csr07\\_completereport\\_1546.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_completereport_1546.pdf)> (Retrieved July 29, 2012)
16. "GPRA Modernization Act of 2010 explained." Kamensky, J. M., 2011. <<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/GPRA%20Modernization%20Act%20of%202010.pdf>> (Retrieved June 18, 2012)
17. Moore, M. H. "Public Value as the Focus of Strategy." *Australian Journal of Public Administration* 53 (3), 1994, 296-303.
18. Moore, M. H. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
19. Moore, M. H. "Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1), 2000, 183-204.
20. Pierre, J. *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.
21. "Programme Management within the Finnish Government." PMO (Prime Minister's Office, Finland), 2007. <<http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=200194>> (Retrieved July 8, 2012)

# 公共治理思潮下之 我國地方治理

朱景鵬 東華大學公共行政研究所教授  
朱鎮明 東華大學公共行政研究所副教授

## 摘要

臺灣的地方治理，因為北、高兩市以及新升格三都、準直轄是桃園縣之新定位，以及其它 16 個縣市可能的邊陲化，正面臨關鍵的轉型期。就國際趨勢以及學理而言，解決與回應地方治理困境的方案，仍在於擴大公共參與以營造地方性。

本文從國際地方治理的趨勢出發，認為地方政府若要回應困局，應進行策略暨施政優先性的管理，設計對話與討論機制，由公眾確認地方需要什麼以及想要什麼，並本於財務紀律與平衡觀點，讓公眾虛擬預算進行政策模擬，決定預算的配置。

其次，縣市政府間仍應致力合作共同行銷。合作強化對外的競爭力，應該進行跨領域的合作，設立並委託專業公共法人團體專責辦理行銷、會展，以及協助廠商解決法令問題。

最後，本文也指出一個難以迴避的事實，就是「治理」已經轉型為技術性的議題，也就是「治理」成為一種必要的程序、機制以及方案，在既有財政限制中，以「策略」為重心，建立公共參與以及對話溝通機制，落實地方性管理。

關鍵詞：公共治理、地方治理、區域治理、策略管理、地方財政

## 壹、前言

自 2010 年 12 月 25 日起，臺中、臺南、高雄市、縣正式合併成為直轄市，而新北市也從準直轄市升格為直轄市，連同臺北市成為所謂的「五都」。另外，行政院於 2013 年 1 月 3 日審查通過桃園縣改制為直轄市，將於 2014 年 12 月 25 日縣市長選舉後正式升格為第 6 都，帶動桃竹苗等周邊區域的發展。

然而，從 2010 年到 2013 年，五都改制經

過 2 年多，除了成為「鄉鎮市長官派」的另一種型態之外，實際上面臨許多壓力與困境，我國地方自治一方面面臨合併縣市內部磨合，直轄市與鄰近縣市也將產生新的跨域事務，都會治理或是區域治理面臨新的挑戰。一方面，擁有絕佳優勢的直轄市齊聲向中央要求更多的經費與公債配置水準，而未改制的其他縣市則面臨危機，不僅難以提振產業與競爭力，更可能在全球化的競爭態勢中更顯頹勢。

另一方面，整體公共資源日益減少，本質上也難以支應各級地方政府紛至沓來的建設需求，但是，直轄市、各縣市政府仍持續加碼福利服務，例如加碼生育以及托育補助、喪葬補助、營養午餐免費，甚至相當光榮地表示：「這是全國先例」。或是拿出大筆經費做行銷，舉辦國際性大型藝文活動，提高全國能見度，藉此拼產業、拼觀光。

然而，縣市政府所自豪的商機、經濟或觀光產值等，究竟是否同步轉化為就業人數、登記公司數目、登記投資金額等等，還是依然用一個個的錢坑，鋪疊起縣市長的施政滿意度排名與星星（五星級縣市長）？我們以為，當前臺灣地方治理的實務正面臨空前嚴峻的形勢。

面對全球化下的地方治理思潮，縣市政府，乃至於基層的鄉鎮市公所，都應該展望當前趨勢，檢討眼下困境與問題，以更妥適且聰慧的策略落實地方治理以及做好服務管理。然而，未來的公共治理、地方治理趨勢為何？對於地方治理有何意義以及前瞻性的施政策略與原則？這些策略趨勢對於我國地方治理有何意義？如何從反思與批判角度省思當前地方治理實務，都是本文希望探究的課題。

準此，本文在第貳部分將先探討公共暨地方治理的理論思潮，在第參部分則說明新思潮下的公共治理策略，第肆部分則用來反思臺灣地方治理的實務與啟示，第伍部分則是結論與建議。

## 貳、當代公共暨地方治理的新思潮

### 一、公共治理的緣起與公共權威的轉向

公共治理的出現，有幾個主要源頭，包括公司治理、地方治理進行都市更新等，意味更

重視被影響人（例如股東）、服務對象（當地民眾）的價值主張（Bovaird, 2005）。以公司治理（corporate governance）為例，股東，乃至於國家立法控制董事會與執行部門，消極面避免發生醜聞與自肥，積極面則期待公司 CEO 暨管理團隊不能憑恃專業而專斷決策，應該注意股東（shareholders）的權益。年度大會中應該與大小股東進行直接對話，回答問題，展現誠意與獲得信任，日常決策由「董事會」決定經營方針與績效指標（Bang and Esmark, 2009）。

由「股東、董事會、CEO」共構的治理體制，被轉移到公部門時，就形成以利害關係人為中心的公共治理體制。根據 Rhodes（1997）之定義，治理是一種自發產生的組織間關係，這些自發參與者彼此進行資源、資訊的交換，建立運作規則，從而與國家、政府的意義不同。換言之，治理是自發性的組織間交換關係，政府很難主動、有目的加以建立並且維持運作。這類治理網絡通常具有以下要素：成員是對等的決策關係、各類公民與利害關係人都能參與、誠信地對待參與者、追求政策的永續與一致、透明、有合作的真正意願、對於不同意見以及他人權利加以尊重（Bovaird and Löffler, 2003）。而治理概念的擅場，代表正在逐漸轉移國家機關的權力，包括：

#### （一）向下轉移

亦即將權力轉移至更下層的地方政府、社區共同治理，基層地方政府，或是村、里、社區在參與提供公共服務時，也比政府部門和市場機制更富有彈性、效率，更能清楚地民眾的需求。



## (二) 向上轉移

亦即將權力轉移至國際或區域組織，以解決區域內的爭議以及全球區域競爭的問題。例如歐洲聯盟、亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、聯合國氣候變遷大會（United Nations Climate Change Conference）、聯合國政府間氣候變遷專門委員會（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）、以及於 1997 年所制訂的《聯合國氣候變化綱要公約的京都議定書》等組織、協議以及運作，彰顯公共權威向上移轉到國際或區域組織。

## (三) 向外移轉

亦即將權力轉移給非政府組織、公私夥伴，也就是各種社會團體與組織，都能參與服務的提供，需要跨域區域、組織疆界進行正式與非正式網絡設計。

相較之下，傳統的「政府」往往有既定官方立場，政策凌駕民意，不太尊重不同意見與他人主張（註 1）。因此，從 20 與 21 世紀的地方治理、地方政府管理的比較來看，可以發現過去與未來的差異（如表 1）。

從表 1 可以看到，與上個世紀的政府以及治理角度來看，當代的公共暨地方治理，特色是以公民、網絡、多元化、彈性管理為核心，政府不再是地方唯一服務提供者與管制者，其具有的時代意義是：政府的管理與願作，應該致力引入公民意見進入大政方針的規劃，以及讓公眾更清楚本身的責任與義務。以下，我們從下述 3 個面向進一步解釋。

## 二、當代公共治理所面臨的情勢

### (一) 網絡化的社會，以及透過社會團體的網絡協助提供福利

公共暨地方治理因為網絡化的公民社會

表 1 地方治理新舊觀點比較下的地方政府角色

| 過去的 20 世紀觀點          | 21 世紀的新觀點                          |
|----------------------|------------------------------------|
| 地方政府國家的一部分，辦理國家剩餘的業務 | 基於輔助原則，除非地方政府需要，國家才能提供協助           |
| 經常越權侵犯地方             | 本於社區治理                             |
| 以「政府」為核心             | 以公民為核心                             |
| 地方政府是中央的受託代理人        | 是在地民眾主要代理人，及權限防衛者                  |
| 地方政府對更高層政府報告與負責      | 對地方選民報告與負責                         |
| 地方政府是地方服務的直接提供者      | 地方政府是地方服務的採購者（可從各種提供者擇優購買，不限單一來源）  |
| 由政府內部提供行政服務          | 促成地方網絡與協調機制，有多樣服務來源，彼此相互競爭         |
| 封閉、本於機密進行運作          | 透明、開放、彈性                           |
| 過程的控制                | 結果重於過程                             |
| 無法接受冒險，不易變革          | 承擔可控制的風險（註 2）以推動變革                 |
| 依賴中央行政指導與命令進行運作      | 在賦稅、支出、管制、行政決定上享有自主立法權；彈性管理        |
| 被科技與專業的官僚精英掌控        | 包容且參與性的官僚體制，讓公民能夠在服務憲章擬訂、預算與績效過程發聲 |
| 強制性                  | 信任、提供對話空間                          |
| 毋須對財政結果負責            | 對財政收支負責：花得更少，做得更好                  |
| 集權系統                 | 聯結到全球系統與地方系統                       |

資料來源：修改並精簡自 Shah, 2006: 37

(the network society) 而成型，並以網絡關係為主 (Castells, 1996: 469)，也就是說，由各種類型的組織以及其互動關係組成的公共治理。這種互動關係又因為科技化、電子化政府的推動而加速成型。各政府單位能夠快速與外界、民間連結，未必需要在本地尋求服務，因此能夠以更有效、更省成本的方法取得。另一方面，科技化也有助於對公眾推廣新的服務方式，許多服務、資訊都可在網絡上取得，讓政府與人民都能更方便獲取服務（事先知道應該備妥的資料，以免白跑一趟）。

由中央、地方、商會、環保組織組成的區域治理網絡，應該注意幾項原則，包括：

- 1、設計妥適的區域政策發展與調控程序，確保政策的協調統合與不相互衝突。
- 2、設立高階調控與協調職位。
- 3、及早擬訂區域互動與共同決策規則。
- 4、及早在區域共同決策之前廣泛諮商利害關係人，而不是方案底定之後。
- 5、在協商過程中，建立與管理區域參與者的共識 (Leroux and Carr, 2007; Andrew, 2009)。

## （二）合產

就學理而言，當前地方政府的運作，漸漸難用「決策」與「執行」二分的概念，更難謂為由上而下的命令指揮想法。其中，參與不是單單對決策背書、支持，而政策應該是在各方勢力中互動、妥協當中產生的結果。因為合產，政府與民間不再是上下之分，恐怕更多是在互動與協商中浮現策略。

當前的服務提供，大多是委外給非營利組織、民間企業，更多情形是使用者（學生、病患、家庭、鄰居以及當地社區）決定（例如

食物卷、租屋券等抵用券），顛覆過去政策設計與執行可以二分的看法：實際上是使用者與設計者、專業人員共同決定 (Bovaird, 2005: 222)，這就是所謂合夥 (joined-up) 或是無縫接軌 (seamless) 的全觀型治理概念 (Perri 6 et al., 2002) (如圖 1)。

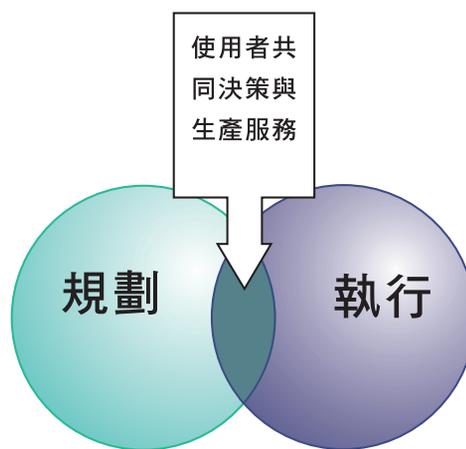


圖 1 當代合產概念的架構圖

說明：決策與執行合產框架，使用者表達偏好並參與決策

另一種合產，則是關於區域發展的合作。在與國際相較之下，歐盟地區可說是都會暨區域治理與發展，在理論以及實務發展較完整的地區。在面臨經濟整合之趨勢下，除開放資本、產品和勞務自由流通，更加強了都會和區域相互依存，促進歐洲進一步都市化，而經濟決策和控管功能，知識創造和創新、文化和會展活動、以及國際門路等則越加集中於主要都會區 (Stephens and Wikstrom, 2000:29; Dolowitz and Marsh, 2000: 5-13)。

## （三）財政困窘的危機

財政困窘與經濟危機，是各國地方政府所共同面臨的難題。然而，地方財政與家計一樣不能過度舉債，正如個人不能成為「卡奴」，而地方政府不能變成「債奴」。政府與家計，都需要紀律與平衡，但是，我們僅讓民眾知道



個人債信上不能過度消費，卻沒讓民眾知道地方財務的危機以及擴大舉債的惡果。

面對日益惡化的財政與預算困境，不僅要讓民眾知道、參與配置預算的決定，事實上，平衡各界也就是平衡財政（Bovaird, 2005），避免少數團體主導綁架討論過程。何況，危機就是轉機，財政危機意謂政府應該掌握時機，重新定位服務組合（portfolio），聚焦於最高優先性的服務。

## 參、新思潮下的公共治理：仍是強化公共參與

公共治理既然在探討政府與公民社會的關係與聯結，因此應該反思的是，在跟公眾互動上，地方政府做的是否足夠？目前各類的公民調查或公聽會，並非前瞻性如何平衡預算以及做好施政管理，而是單面的宣導政績，其結果往往是更多的新增建設與未必有需要的福利。簡言之，多數地方政府不見得喜歡與民眾或公民團體打交道，對於政策被民眾牽著鼻子走也會感到不安，或是已有腹案而不好意思讓公眾知道意義不大。

### 一、公眾參與財政預算之討論與模擬

地方政府應該讓民眾知道地方財政的實際

狀況，不能無限舉債興辦建設討好民眾。然而，在跟公眾互動上，我們做的是否足夠？是否真能教育民眾，告知當前嚴峻的財政問題？還是仍在托育、年金等福利服務，以及公共建設大開支票，也不設定排富條款？

目前的公民調查或公聽會大多是單面的宣導，不是前瞻性平衡預算，其結果往往不是刪減服務，甚至又向中央申請補助，或是舉債新增建設。國外若干地方政府管理的經驗，是建立機制進行公眾教育，並且能夠做出資源配置兩難決定。參與機制應該創造各方的對話，讓公眾提供有意義的意見、需求與討論，而不是推銷、提出、主張某個建設或方案（Moudler and Carlee, 2010）（如表 2）。

公共財政與預算的討論，應該維持小團體、多回合方式，讓參與者想得更長遠，而不是只關切本社區的細節。對此，有些國家或政府的經驗，是進行「政策模擬」，利用線上預算模擬軟體，讓每個參與者在特定經費額度之下，在數個地方政府預算項目與方案中，決定如何分配定額的經費，決定那些方案是非要不可（真正需要的項目），哪些是想要，但可以讓民間、其他地方政府等他人來提供？

從財政分配的角度來看，公共參與以及治

表 2 新世紀的公共預算參與以及對話要素

|                                     |                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | 1. 要建立多回合的對話機制                    |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 2. 避免少數團體過度代表，或是主導討論過程            |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 3. 要慎選主持人，但未必由地方首長主持              |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 4. 事先提供策略陳述或機關、首長願景               |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 5. 比照家戶收支，提供淺顯明白的財政數據及圖表          |
| <input checked="" type="checkbox"/> | 6. 提供虛擬預算，由公眾模擬決定哪些預算方案需要增加、維持或刪除 |

理，是一種制衡機制，讓政府與民間，以及不同的民間利益之間，進行判斷、對話與妥協，找到最適宜的財政分配狀況，而不是不斷舉債、擴張信用成為債奴。

## 二、策略暨施政優先性管理

### （一）優先施政項目之管理（priorization）： 遠景與目標設定的程序

經驗顯示，很多地方政府都在救火，處理未預期發生或是臨時交辦的事情，甚至處理危機，這讓地方政府難以進行長遠規劃與施政聚焦。國外經驗顯示，地方政府都應該進行策略管理，釐清以下問題：長遠來看，什麼是我們最優先應該做的事情？其他單位與資源是否都導向了這個優先事項？什麼服務或預算可以刪減？需要重新檢討所有的施政項目，也就是服務評估與優先性評估（Thoreson and Savara, 2010）。

地方政府都應該用數個月到 1 年，釐清未來發展的圖像，搞清楚什麼是最優先且真正需要的服務。而此，最重要的是慎選召集人，召集人必須是受人尊重（未必是高級官員），能夠在各方衝突意見中做出令人信服的決斷，並且讓大家聚焦於策略議題，維持足夠的公眾參與，讓公民感覺在規劃過程受到重視、有政策效能感。

在討論過程中，召集人或是主席可利用小團隊的討論以及一系列的週末會議，提供民眾虛擬預算，讓民眾自行表達偏好，決定如何配置資源於施政項目之上。互動式模擬課程不僅讓民眾知道政策實務，也讓地方政府知道如何決定優先項目次序。在政策模擬過程，讓公民幫忙決定，議決優先重要事項。

隨著科技化發展，地方政府應該透過資訊科技讓民眾知道政府所做所為。由於溝通、傳播的方法更多元，網站、部落格、社會媒體等等，都能讓民眾等利害關係人清楚願景目標，讓組織內外都能聚焦於策略要點，而不是專注於例行、對民眾無關痛癢的業務。

### （二）釐清策略之後進行組織重組

傳統政府組織，是層級節制式的僵化組織，用單一的萬能組織模式與思維，確保平等與一致、中立對待每種需求。相對來說，這類模式沒有能力回應獨特需求、以及無法回應需要跨部門整合及快速服務思維。

當代的公共治理，則要求政府應該把每個服務對象與需求，都當作獨一無二的，朝向客製化的思維重組結構，依據每個獨特的社會與民眾需求去裁製組織、團隊與小組，提高效率以及制度彈性，而此，得由前述的遠景、目標設定來決定（Abels and Lee, 2010）。

例如地方政府如要招商，可以針對每個潛在意願的企業，安排 1 個小組以及專案經理，以專案團隊方式，針對每個跨境投資者跑流程，協助處理大小問題，以及處理與政府法令規章有關的疑難雜症與繁瑣事務（特別是人才居留），更要處理跨部會的審核事宜，以及安排參展、拉生意、找辦公室與人才等，提供量身訂做的待遇與流程，提供快速且成本節省的服務。

在圖 2 可以看到，組織設計與流程，不是無法修改與調整的，也不該受成文法所框限，應該根據未來策略、發展圖像，推演出標的服務對象與顧客，由此設計流程與組織。簡言之，組織要隨策略、顧客、服務對象需求而定，不

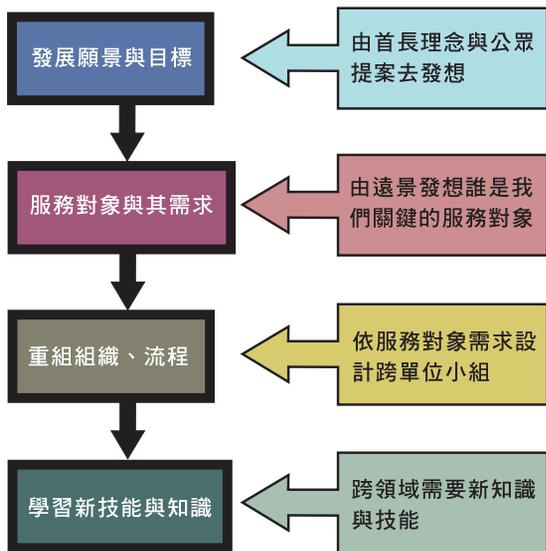


圖 2 策略、顧客與組織設計關係

是由單位去設計策略，前者朝向跨部門，而後者只會制約組織而不敢跨部門。

### 三、跨域合作對外競爭

地方政府若要提升競爭力，勢必需要對外爭取商業投資，才能增加稅基、提供新的工作機會。而此專業含量高的活動，非常耗費時間

與資源，也需要行銷、提供投資誘因、協商投資項目、安排與監測政府配合項目等 (Moudler, 2010)。

然而，過去的思維是，地方政府之間必須競爭外部投資，在零和思維下，沒有合作的可能性。但是，現在的公共治理思維是，地方政府之間未必對立，在全球競爭態勢之下，不僅是國內區域競爭，更是全球競爭 (Watson and Morris, 2008)，應該合作與其他國家的區域競爭 (Feiock et al., 2009)。因此，不管是垂直或是水平的跨域合作，都能共同對外爭取商業投資，能讓府際之間合作而更有競爭力。

圖 3 本質上是跨域、府際關係，但成功的府際合作需要參與的各級地方政府放棄、或是提供某種程度的公權力與資源，授予其他公共實體。比較值得注意的是，跨域合作對外競爭，需要共推小組召集人 (convener)，承擔第三者功能，把不同政府單位的代表聚在一起 (Lambright et al., 2010)，或可稱為政策企業家 (policy entrepreneur) (Kingdom,

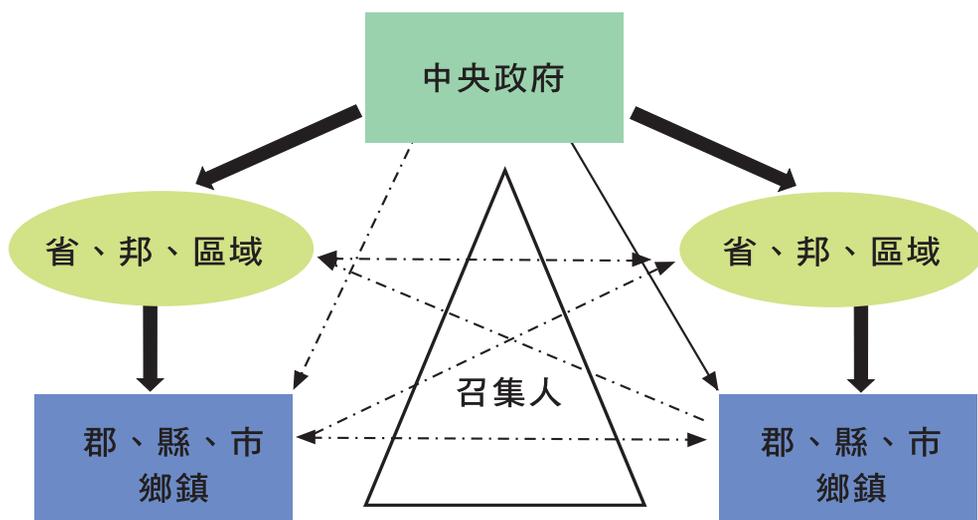


圖 3 經濟發展的跨域合作架構

資料來源：修改自 Lombard and Morris, 2010: 76

1984)，可以是政府官員，也可是民間重量級人士，尤其當參與者眾，更需要重量級人士能夠平衡各方。

不管是正式、法定的協議，或是非正式合作，跨域合作，可以擴大產業園區、交通運輸共同規劃，擴大規模並且節省成本，貢獻本身的專業，需要共同行銷，組成調控委員會，共同吸引商業機會，最終都能夠吸引各方資金、勞力、專業、商務客、建設等，這些流動、外溢效果，不是由單一行政區域獨享。

#### 四、設立地方性公共法人或公司

地方政府所提供的服務，除了由官僚組織自行提供之外，也可以設立單一目的的公共法人後，委託法人組織提供。這類法人可以是協會（公共社團法人）、公共企業等等，即便設立法人組織，地方政府仍保有該組織 CEO 的任命權並進行控制，但享有非政府體系的彈性，落實使用者與受益者付費的原則，避免繁文縟節、改善財務惡化（Tavares and Camões, 2010）。

事實上，前面所提到的跨域合作對外競爭商業投資的趨勢中，許多國家的地方政府或區域聯盟，就以公共法人組織扮演主要的單一窗口，進行區域或地方的形象行銷以及推廣。例如在德國的斯圖加、紐倫堡、萊茵內卡等區域，都利用非政府的公共實體為機制，例如斯圖加聯合會（Verband Region Stuttgart）（石慧芳，

2005：47）、紐倫堡都市區域聯合會、萊茵內卡協會（Verband Region Rhein-Neckar）、萊茵內卡都會公司（Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, Limited Company）等，發揮社會、經濟與文化特色，在中心城市與周邊區域、自治鄉鎮間的有效率連結，跨越行政區域承擔「共同責任」，以便增加在國家、國際的重要性與招商吸引力，形成協力合作、區域治理的強力的合作框架（朱景鵬，2012；朱鎮明，徐筱婷，2012）（如表 3）。

這類區域合作，不是靠政府的公務人員兼辦的聯誼性、不定期的會報，需要專業會展、行銷、推廣的人才與組織。再者，區域治理不僅是官方活動，而是產官學與民間的共同加入。僅有官方參與，則難有民間的監督。民間各界若能參與，並且促成大學、技術學院、企業、農民統合研發與行銷，能夠督促官方落實承諾。

#### 肆、從國際趨勢剖析我國的地方治理

近十幾年，學理上的治理內涵，更重視非正式的網絡關係與民間社會中，自發的民眾、公司與社會團體能夠動員、參與以及對話，也意味政策與行政、執行的結合（政治與行政很難加以區別），因為使用者、執行者能以其自身經驗與專業，表達對政策設計的看法。

然而，就實務來說，治理、網絡、利害關係人的參與以及公共學習等，於落實到我國地

表 3 德國區域治理與合作：正式化與公共法人

|           | 斯圖加 (Stuttgart)           | 紐倫堡 (Nürnberg) | 萊茵內卡 (Rhine-Neckar) |
|-----------|---------------------------|----------------|---------------------|
| 區域治理與合作基礎 | 通過「斯圖加區域目的事業公法人設置法」，成立聯合會 | 簽署憲章 (charter) | 簽署「萊茵內卡條約」 (Treaty) |
| 本質        | 邦法                        | 跨鄉鎮的「準條約」      | 跨邦的條約               |

資料來源：朱景鵬，2012

方政府的運作上仍有令人期待的空間。以下舉出幾個大項進行剖析，並提出我們的一些想法。

## 一、地方政府應以策略暨預算管理，落實地方性（locality）

讓公眾、利害關係人、地方上社會網絡參與施政規劃與策略管理，可以讓政府內部各單位清楚何去何從，也能把現有業務與未來發展進行結合（Talbot, 2010）。然而，絕大多數的縣市政府，乃至於鄉鎮市公所，仍缺少參與性的策略管理與施政項目規劃，可能是不願意、怕麻煩，以及多一事不如少一事的心態。如果每項預算或方案的執行率都是百分之百，或是滿意度都達到九成以上，可能看不出施政計畫的重點。

筆者曾參與某地方政府的變革方案評估，即使在 2012 年上半年就曾多次提醒各單位避免關起門來做規劃，既要抬頭看看、緊跟上首長的施政藍圖，也要做些訪談或是座談，知道

目標對象的想法。

然而，最後的提案與執行，都沒有公民參與的設計，大多是承辦人把法定業務改裝成變革方案而填報上，因此都是方便執行的方案（最多的就是線上申辦與通報）、能夠交差的工作，而不是挑選有意義、對民眾有實際效果的方案，其實對民眾生活沒有影響。

不過，未能徵求公眾意見，並不能歸責於單位主管，若是縣市、鄉鎮市的首長沒能在年度開始，或是預算編列階段，就辦理施政規劃的論壇或是公聽會，釐清未來發展的圖像，搞清楚什麼是最優先且真正需要的服務，我們也不能期待單位主管能夠向外徵求意見。地方公務人員由於重計畫的執行而輕政策規劃，若研擬不出新計畫，就會用比較業務性的東西來填補，或拿出上一次的施政計畫，能夠改的就改，最後就只能成為紙上作業（paper work）（如圖 4）。

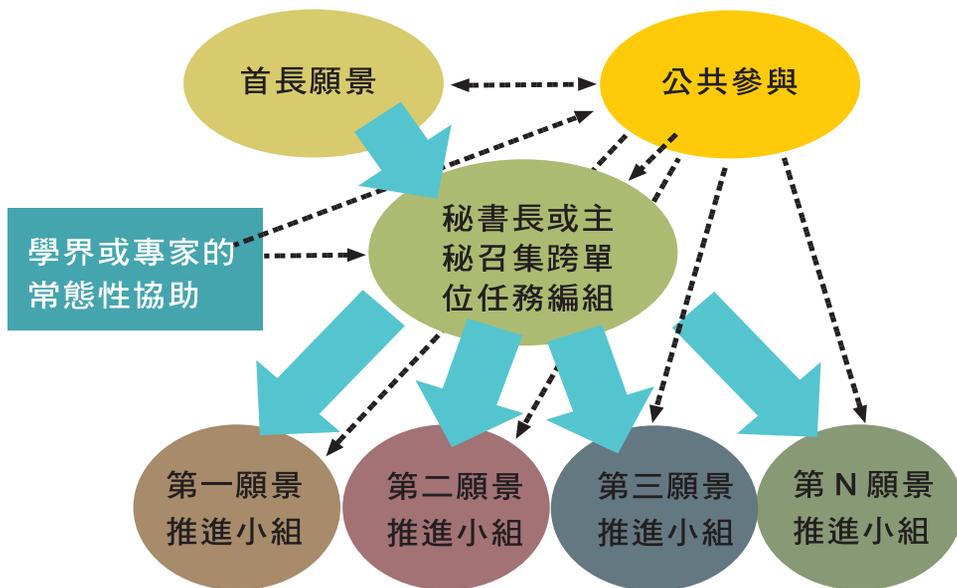


圖 4 縣市政府策略管理架構圖

資料來源：本研究自行繪製

展望未來，我們提出以下關於縣市政府，乃至鄉鎮市公所策略管理與變革建議，包括：

### （一）各單位都該注意、落實首長的施政藍圖規劃

縣市政府各局處、課室、乃至於工程、幼兒、清潔、圖書等外部單位，於進行年度計畫、變革方案時，都應該以首長的施政理念、施政主軸、競選政見、重大計畫為根據，由此配合擬訂計畫、方案或是活動。在格式上，應該提醒各單位在研訂計畫或方案時，應該提綱挈領，文字力求精簡扼要，依據縣市政府重大政策、市政會議決議、市長指示事項，把握年度施政動態與重點，以不超過 10 項條列式為原則。

### （二）年度開始之前，就應該辦理數回合的公共諮商，釐清新年度的策略或是工作重點

民眾目前關心的是什麼，首長絕對會很在乎，直接交辦。透過公眾、媒體、學界、專家、民代的數個回合討論，不僅能夠確認未來發展圖像，更能在對話、溝通過程，進行宣傳、行銷與形象建立，新聞、公關單位有更多實質的報導素材與主題。

例如，可以在年度開始前辦理共識營，由首長親自主持，把各局處業務單位、學者專家等劃分議題與單位性質，把首長的政見納入共同討論如何付諸實踐。更可以邀請中央主管機關列席提供意見，以便了解中央的走向，以便確立政策綱領。

### （三）地方政府各單位應該緊盯各部會的概算進度，做好提案準備

當中央的預算草案出來，各單位應該不時拜訪中央部會，或是邀請中央部會代表參訪，

打聽各部會有哪些經費可以補助先找出來，參考本縣市的施政重點，研判並且進行先期規劃，做好爭取經費的準備。若不積極向中央爭取，財政單位不輕易給任何資源。

### （四）敢於跨出去

縣市政府的各種策略、變革方案提案，應該勇敢的跨出去。所謂「跨出去」有兩種意義，其一是跨局處、跨課室的提案與整合，其二是跨出政府之外，與民間互動與結合。

關於跨組織的提案與計畫，地方政府與首長的施政藍圖或政見，通常都是範圍很大的企圖，並非單一局處或課室能夠完成，若要避免「踩線」，勢必綁手綁腳，無法提出有意義的方案或計畫。局處或課室的共同上級（秘書長、主任秘書或是秘書），針對一個一個首長的施政規劃，組成跨單位的任務編組，主持會議並且指派主政單位。唯有跨單位提案，才有可能做出對民眾生活真正有意義事情。

第二種跨出去，是指要能與民間互動。真正能夠對社會有影響的、有故事性而能宣傳與塑造形象的方案，都是與社會互動的方案，例如志工服務、國小學童服務、民眾自發的滿意度調查。唯有針對明確的服務對象提案，才能滿足公眾需求，創造優質服務。

## 二、設計參與機制，公開縣市政府財政情況與預算配置

地方政府應該設計機制，讓公眾共同討論與決定預算暨資源的配置。縣市長為爭取高知名度，其出發點雖可理解，但如此一來總是聲稱民意反映要這個建設、要那個方案，炫耀性誇大政績謀取選票與名聲，一方面大開福利錢坑之門，或花費巨資舉辦跨年及節慶活動，或



爭取提高縣市政府舉債上限。另一方面，則向總統、行政院長及巡視的部會首長哭訴告窮，對地方民眾宣稱將積極努力向行政院暨各部會爭取經費。

從家庭與個人理財、理債觀點來看，應該避免透支消費與支出，地方政府應該控制福利消費慾望與支出習慣，在「需要」與「想要」之間拿捏分寸。信用卡債之於民眾，正如地方公債之於縣市政府，以債養債，只能收效於一時而不能長久，久了後必定難以為繼。縣市政府應該設計公共參與機制，讓民眾知道地方財政之困境，進行財政控制與維持紀律。

(一) 縣市政府內部應進行基本服務評估。本於力求財務健全、保留最關鍵且必須的服務、保留能夠創造工作機會等 3 個指導原則，由政府內部評估方案或服務，釐清成本與服務的關連，並且估算若是取消可省下多少經費。

(二) 公債法或是財政收支劃分法的修改，能夠立法要求地方政府設計財政紀律的配套機制。本於地方治理、公共參與、財政紀律與預算平衡等原則，修法過程除可參考「消費者債務清理條例」精神，思考縣市政府公共債務的「債務協商機制」之外，更應該立法明訂前述的服務評估，明確要求縣市政府必須在預算框架之內，每年都應該重新檢討所有的施政項目，以對話、溝通與討論什麼是地方上最優先應該做的事情？其他單位與資源是否都導向了這個優先事項？什麼服務或預算可以刪減？換句話說，在提高舉債上限的同時，應該提出「相等規模」的撙節計畫以及償債計畫。

(三) 在公共財政與預算討論過程，也可以提供民眾虛擬預算，進行政策暨預算配置的模擬。本於財政紀律與預算平衡，讓參與討論的公眾表達偏好，決定如何配置在施政項目之上，透過模擬課程讓民眾知道政策實務與實際的財政困境，也讓地方政府知道如何決定優先項目次序。

(四) 經濟問題大多不是預算問題，而是整個地方、社區的問題，應該放眼更長遠的未來。當六都改制以及運作後，都應該盤點當下的財政與預算，既然我們有五星級的縣市長，政績如此卓越，除中央爭取經費之際，要有更大的企圖心，政府不出一毛錢，遊說民間企業出資贊助舉辦，或是與鄰近縣市合作對外招商與發聲，爭取國際性商業投資，看看外資、外商是否認同、支持各縣市的國際級建設及開發計畫。任何數百萬以上的大型活動或是一次性方案，都可參考表 4 所訂的指標，決定是否有其必要。

表 4 公共服務方案或活動的評估指標

| 評估指標       | 檢核表<br>是 否  |
|------------|---|
| 工作機會數目(個)  | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 投資金額數目(元)  | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 新設的公司數目(個) | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 土地開發金額(元)  | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 成本效益分析     | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |

資料來源：修改自 Moudler, 2010:16

### 三、運用專職且專業的公共機構推動區域合作

從國際經驗顯示，區域治理不能僅靠公部門主導與獨占，公、私部門的真正、實質的協力參與，有助於區域發展的正向發展。再者，

臺灣的跨域治理往往可能「重硬體，輕軟體」，偏好爭取大型建設以及硬體建築彰顯政績，卻吝於穿梭企業、研發機構之間進行人際網絡的建構。

目前我國的區域治理或是合作經驗，大多缺少正式的協議或是更法制化的規範，除少數跨域的服務（例如垃圾、水資源、捷運等）之外，都是首長聯誼性、不定期的會報、由現職人員兼辦，而且往往都是共同向中央提出公共建設、硬體設備的需求。

表 5 雖然取自 2006 年資料，而且詳細說明各項機制的內涵與運作實況，並非本研究的重點。但整體來看，機制大多為首長之間不定期的聯繫與會報型態，其次則是透過聯盟、結盟方式進行形式上的合作，少數則透過簽訂行政契約方式，明定權利義務關係。相關直轄市、

縣市之聯合，僅是地方政府首長和單位主管參與的任務型編組或聯誼性組合，組織鬆散、缺乏明確定位與任務方向，而且欠缺有效的誘因促使各縣市進一步合作，頂多共同赴國外推銷農產品或推廣觀光業等，但其實較難發揮促進區域內縣市合作之功能。

面對地方上的跨區域治理與合作論壇，中央應該讓區域參與者知道，合作不必然需要很多硬體建設（公路、運輸、建築或中心），而是重視各種層級政府、制度、產業與學術之合作關係。其次，在臺灣西部地區，任何較大規模招商投資案，受惠的往往不僅是某個縣市，鄰近縣市都能受惠，不管是房地產、開發商、工作機會、交通建設等等，這就是許多國際的地方治理共同趨勢。

在進行這類合作與互動之前，應該盤點城

表 5 我國現有跨域合作模式一覽表

| 合作形式                 | 參與對象                                       |
|----------------------|--|
| 科學工業園區與新竹縣市首長高層會議    | 行政院國科會科學工業園區管理局、新竹縣、新竹市                    |
| 雲嘉南區域縣市聯盟會前會         | 行政院經濟建設委員會、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南縣、臺南市             |
| 中臺灣產業聯盟四縣市首長會報       | 行政院經濟建設委員會、臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣                 |
| 國家建設整合計畫 --- 北臺區域子計畫 | 行政院經濟建設委員會、宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣 |
| 高高屏首長暨主管會報           | 高雄市、高雄縣、屏東縣                                |
| 五福論壇                 | 基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市                        |
| 雲嘉南區域合作平臺            | 雲林縣、嘉義縣、嘉義市、臺南縣、臺南市                        |
| 北臺區域發展推動委員會          | 宜蘭縣、基隆市、臺北市、臺北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣            |
| 中臺區域合作平臺             | 臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣                            |
| 高高屏聯合招商委員會           | 高雄市、高雄縣、屏東縣                                |
| 高高屏永續發展委員會           | 高雄市、高雄縣、屏東縣                                |
| 高屏水系活化推動委員會          | 高雄市、高雄縣、屏東縣                                |
| 花蓮縣臺東縣觀光發展策略聯盟       | 花蓮縣、臺東縣                                    |
| 高高屏遊艇產業與海洋遊憩推動小組會議   | 高雄市、高雄縣、屏東縣、澎湖縣                            |
| 高高屏觀光產業聯盟            | 高雄市、高雄縣、屏東縣                                |

資料來源：精簡自李長晏等（2006），府際合作制度之規劃研究，行政院研考會委託案



市或是都會所具有的特點，與產業、學術維持合作關係，以及設立並委託專業機構行銷推廣區域品牌，乃至規劃農貿與觀光展覽吸引商務人士與觀光客，共同向外行銷與推廣。中央可以設計補助款，以及創新和成長的模式、框架作為參考，需要透過區域合作的方式提案，引導跨域的區域與地方合作。

創意與產業的發展，是區域性、地方性創新的具體化成果，過程中不僅需要中央與地方政府的相互合作，也需要跨領域進行政府機構、專業團體、創投或銀行等利害關係人的整合。若產業要永續發展，必須整合各界意見發揮治理成效，才有機會創造出產業價值，產業必須確實進入自主的經濟循環，才能真正地持續發展。

## 伍、結論與建議

當前的「治理」，已經轉型為技術性的議題，也就是不再爭議是否要推動參與性質濃厚的「治理」與網絡關係，而是把「治理」成為一種必要的程序、機制以及方案，在既有財政限制中，以「策略」為重心，建立公共參與以及對話溝通機制，落實地方性管理。準此，以下提出幾個重點面向：

### 一、地方財政不可能、也不應該無限制擴張

縣市政府都該注意財政紀律與預算力求平衡，有多少錢，做多少事情，而此繫於能否釐清未來發展圖像，以及施政優先項目的管理。我們相信，若有適當的機制與條件，地方民眾應該能夠判斷什麼是需要，以及什麼是想要。關於共同感受財政窘境與拮据，有從地方治理的角度來看，應該注意：

- (一) 建立對話關係與程序，讓公眾知道當前財政的實際狀況與困境，以及公共服務與成本、債務的關係。
- (二) 於政策模擬過程，說明財政持續惡化的後果，以及讓公眾模擬預算配置。
- (三) 定期調整參與過程，吸引更多的公眾。
- (四) 以媒體報導，堅持透明以及開放的參與過程。

### 二、地方建設以及節慶活動的申辦原則

對於哪些施政項目是「想要的」，應該可以從幾個指標來評估是否要爭取與推動：

- (一) 可以真正創造的工作機會數目。
- (二) 可以吸引的投資金額。
- (三) 可以新設的公司數目。
- (四) 可以購買的土地價金等。

若是經過評估都有可靠的數據支持，縣市政府盡可以向外爭取經費，大力推動跨年、煙火、節慶活動；若否，則應該把得之不易的經費配置再真正有需要的施政項目。

### 三、策略以及優先性管理，本質上是公共性的政策協調

策略能夠協調政府與民間、協調各參與政府運作的社福團體、協調政府內部各單位，以及協調未來與現在。既然是協調，應該注意：

- (一) 讓被協調的主張、價值與利益能夠面對面對話以及凝聚共識，在衝突中對共同的地方未來做出艱困但必要的價值與決定，並且爭取更多的支持與認可。於是，治理變成技術與程序議題。

(二) 確定策略之後，應調整組織流程與運作方法。目前的設計，都是層級節制，確保服務的一致性。然而，當前多樣的招商、投資、行銷等獨特需求，讓組織必須趨向跨部門、跨局處、跨單位，依據遠景以快速回應目標對象，建立客製化專案小組 (Abels and Lee, 2010)。

最後，公共暨地方治理還面對一些待決的倫理議題，例如費時費事的治理，其實與管理效率之間要進行取捨；政策過程中的利害關係人，其間應該培養信任，還是應該維繫代議民主所堅信的相互制衡與批判，以及如何評估治理的成效。

## 附註

註 1：所謂自發的網絡，而非官定網絡，是說社會上的議題網絡或政策網絡，通常是某些人基於共利而自然產生的，這類網絡通常是非正式的網絡，參與者地位平等。當他們對公共事務、權威性的價值分配（立法或補助）產生興趣時，會遊說、影響政府。對此，政府應該時時注意各種浮現、運作的社團，諮商、連結他們，取得更多的資訊、支持與政策正當性。

註 2：我們認為，地方政府若能做好風險檢核表與評分，進行風險管理，可以承擔適當風險進行變革。

## 參考文獻

1. Vöhringer, Brend, Lauxmann, Nico. 著，「德國行政部門的變革」石慧芳譯，*研考雙月刊*，第 29 卷第 5 期，2005，33-52。
2. 朱景鵬，「都會創新治理與服務品質提升」，發表於內政部民政司與中華民國都市計劃學會於 101 年 12 月 8 日舉辦之縣市改制直轄市 2 週年回顧與展望研討會，2012。
3. 朱鎮明、徐筱婷，「區域治理、德國經驗及臺灣現狀之省思」，*兩岸基層選舉、地方治理與永續發展研討會*，臺灣民主基金會，2011。
4. 李長晏，*府際合作治理制度之規畫研究*，行政院研究發展考核委員會委託之專題研究成果報告（未出版），2006。
5. Abels, Michael and Robert Lee, "Designing Local Government for the 21<sup>st</sup> Century.", *Public Management*, November 2010, 20-23.
6. Bang, Hendrik and Anders Esmark, "Good Governance in Networked Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy.", *Administrative Theory & Praxis* 31 (1), 2009, 7-37.
7. Bovaird, Tony, "Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society.", *International Review of Administrative Sciences* 71 (2), 2005, 217-228.
8. Bovaird, Tony and Elke Löffler, "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Sciences* 69 (3), 2003, 313-328.
9. Castells, Manuel, *The Rise of Network Society*, Oxford: Blackwell, 1996.
10. Dolowitz, David, and David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance* 13 (1), 2000, 5-24.
11. Feiock, R. C., "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action.", *Journal of Urban Affairs* 44 (3), 2009, 356-377.
12. Feiock, Richard C., Annette Steinacker, and Hyung Jun Park, "Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures.", *Public Administration Review* (March-April), 2009, 256-270.
13. Lambright, Kristina T. Pamela A. Mischen, and Craig B. Laramee, "Building Trust in Public and Nonprofit Networks.", *American Review of Public Administration* 40, 2010, 64-82.
14. Leroux, K. and Carr, J. B., "Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan.", *Public Works Management & Policy* 12 (1), 2007, 344-358.

15. Lombard, R. John and John C. Morris, "Competing and Cooperating across State Borders in Economic Development: A Call for Coopertition.", *State and Local Government* 42 (1), 2010, 73-81.
16. Moudler, Evelina, "Do Business Attraction Plans Make a Difference?", *Public Management*, December 2010, 12-16.
17. Moudler, Evelina and Ron Carlee, "Engaging Citizens in the Economic Squeeze.", *Public Management*, June 2010, 14-17.
18. Perri 6, Diana Leat, Kimberley Seltzer and Gerry Stoker, *Towards holistic governance : the New Reform Agenda*, Houndmills, UK: Palgrave, 2002.
19. Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham, UK: Open University Press, 1997.
20. Shah, Anwar, "A Comparative Institutional Framework for Responsive, Responsible, and Accountable Local Governance.", *Local Governance in Industrial Countries*, Washington, D.C.: The World Bank, 2006, 1-40.
21. Stephens, G. Ross and Neslon Wikstrom, *Metropolitan Governance and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future.*, New York: Oxford University Press, 2000.
22. Talbot, Carole, "Skills Building for Area Management: Lessons form Regional Locality Management.", *Public Money and Management*, September 2010, 2010, 285-292.
23. Tavares, Antonio F. and Pedro J. Camões, "New Forms of Local Governance: a Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal.", *Public Management Review* 12 (5), 2010, 587-608.
24. Thoreson, Karen and James Savara, "Prioritization Service and Delivery", *Public Management*, June 2010, 6-7.
25. Watson, Douglas J and John C. Morris, "Introduction: Competing, Coordination, or Coopertition?" *Building the Local Economy: Cases in Economic Development* (1-14), eds. Watson, D. J. and Morris, J. C. Athens, GA: Carl Vinson Institute of Government, 2008.



# 我國電子治理政策之回顧與前瞻

蕭乃沂 國立政治大學公共行政學系副教授、電子治理研究中心主任

## 摘要

電子治理即為政府善用與時俱進的資通訊科技，以追求良善公共治理的實務與研究，本文整理了各階段的政策方案內容，指出我國與世界先進國家在電子治理方面的發展趨勢上，皆逐漸由資通訊基礎設施與單一線上行政服務，逐漸擴展為兼具公平參與的主動整合性服務。展望未來數位匯流與整合行動服務的演進，本文也嘗試論述：電子治理方案也勢必將更以民眾導向為發展依歸，同時在其經營發展模式上，也預期將由過去的以政府為單一主導，發展為與企業與公民社會組織的協同規劃與執行管理，這其實也是當代政府治理模式的進展趨勢。

關鍵詞：電子治理、計畫管理、公共政策

## 壹、電子治理的演進

如以專有名詞出現的年代而言，電子商務（electronic commerce, e-commerce）與電子化政府（electronic government, e-government）都反映了 1990 年代由於網際網路（Internet）的開放使用後，企業與政府企圖整合運用電腦軟硬體與網際網路（廣義的稱為資通訊科技，information and communication technology, 後文簡稱 ICT）以提供其產品與服務的現象（Garson, 2006），如同電子商務被企業期待以提升顧客滿意度與營運績效，電子化政府也被各國寄予厚望能夠提升公共政策與行政服務的品質，而這也呼應了當時席捲全球的政府再造（reinventing government）在實務界與新公共管理（new public management, NPM）在學

術界的風潮，亦即強調以企業營運與公民導向（citizen-centric）精神，企圖轉換官僚體制進而提升政府績效（Osborne & Gaebler, 1992; Dawes, 2008）。

回顧延續至今二十餘年的各國與我國的電子化政府實務，可以看出電子化政府實務運用的演變趨勢。最早期的電子化政府具體措施，除了資通訊基礎設施如電腦軟硬體與傳輸網路的鋪建之外，主要是將透過網站公告政府相關資訊如業務內容、辦公時間與聯絡方式等；由於自從 1960 年代以來各國公部門運用資通訊科技的形式，大部分是透過政府內部的業務與流程的資訊化，「間接」透過公務人員傳遞給個別民眾、企業、非營利組織、社區等公民社會團體（後文以「民眾」或「公民」作為



通稱)，因此雖然這些所謂的行政服務與資訊公告在當時仍鮮少涉及後來具有課責意涵的政府資訊公開透明化，但卻是政府首次善用 ICT 「直接」接觸及服務民眾的重要經驗，這也正反映了 1990 年代以來的電子化政府與先前的政府業務資訊化在其特質上的根本差異，以先前政府內部的業務資訊系統及其資料庫與作業流程為基礎，電子化政府運用網際網路與後續興起的行動通訊建構了政府與民眾的連結介面（interface），這也是電子化政府被視為促進連結性政府的契機（networked/connected government; OECD, 2003）。

除了上述的行政服務資訊公告，網路服務申辦（online service delivery）也成為電子化政府的典型代表，如申報所得稅、駕照更新等各項行政服務，透過民眾持有的從早期的桌上型與筆記型電腦、到現今的平板電腦與智慧型手機、智慧型電視等數位裝置介面，搭配對應等級的身份認證與資訊安全機制，這些行政服務得以透過前端（front-end）服務介面接受民眾的申請，並視服務特質連結到後端（back-end）的相關流程與法規，使得民眾可以直接透過網路，或尤其法規要求時仍親自前往主管機關臨櫃取得申辦結果。以上所描繪的電子化政府透過網路提供資訊與線上申辦服務，約略等同於企業透過網路完成尋貨、比價、下單、付款、取貨等完整交易流程（transaction）的電子商務。

另一方面，除了上述的業務資訊化、資訊告知、公共服務之外，當代民主國家政府有別於營利企業電子商務的展現，則在於企圖善用 ICT 建構與個別民眾、企業、與公民社會團體的互動協力能量、提升政府的回應（responsiveness）與課責（accountability）

程度、以追求績效（performance）、信任（trust）、包容（inclusiveness）與公平（equity）等多元價值的良善治理（good governance），亦即電子化政府涵蓋的公共事務範圍也跟隨著科技與治理概念的演進而有所擴展，新近文獻遂以更為廣義的電子治理（electronic governance, e-governance）來總括其實務現象與學術研究領域（Welch et al., 2005; Dawes, 2008）。緣此，後文中採用此電子化政府的廣義意涵並作為電子治理的同義詞。

追隨著上述電子治理的發展趨勢，我國自從 1990 年代開始即以實際的政策方案予以實踐，歷經至今已進入第四階段的電子化政府計畫（行政院研究發展考核委員會，2013；蕭乃沂，2011），並且也獲致若干具體成效。然而由於 ICT 本身的與時俱進以及民眾對於 ICT 認知與使用行為的演變，電子治理的實務與研究也必須有所回應，例如政府就必須考量如何善用 Web 2.0 社群媒體與行動上網的使用趨勢；另一方面，環繞政府運作的政治、法律與文化環境其實也影響了電子治理的核心內容及運作模式；最後，雖然已有理論與證據指出電子治理可能影響官僚體制的運作（Garson, 2006），但整體而言 ICT 能否提升治理績效（ICT-empowered governance）並轉換官僚體制（ICT-transformed bureaucracy），都值得電子治理的實務與學術社群持續地回顧與前瞻。

本文即以上述的電子治理演變趨勢及問題意識為起點，首先整理評述我國中央政府自 1990 年代至今的電子化政府計畫，尤其致力於區別在實證上確實已經獲致預期成果以及仍力有未逮的方案，並分析可能影響實施成果的結

構性因素，希冀能提出有益於我國電子治理發展的具體建言。

## 貳、政策與方案內容的演進與成效

回顧我國至今電子治理方案，勢必從 1990 年代前的行政資訊體系作為開端（行政院研究發展考核委員會，1990），此涵蓋了六大資訊體系的國情基本資訊體系（如所得與物價統計）、國家安全資訊體系（如國防與治安）、科技發展資訊體系（如科技研發與管理）、財經建設資訊體系（如賦稅與工商）、交通建設資訊體系（如運輸與氣象）與一般政務資訊體系（如醫療、教育、環保、社工等），尤其是為了將這些行政業務資訊化所建置的資訊系統軟硬體、資料庫與對應的行政流程及法規，也使電子化政府直接面對民眾的前端介面得以水

到渠成。

### 一、電子治理方案類型與演進

表 1 整理了我國自 1997 年以來各階段電子化政府計畫的各項方案與其類型，如果將中央政府（目前設定為行政院）視為一包含眾多業務部門（即行政院所屬各部會）的組織，其中資通訊基礎設施（infrastructure）亦即電子治理所需的硬體與通訊網路等基礎設施，從早期的骨幹網路、光纖寬頻到近期的雲端與行動通訊基礎建設；而資通訊通用架構（architecture）則是電子治理的共通標準，包括電子憑證、資通訊安全、共用機房、跨機關業務資料交換、雲端資料庫擴建等方案，以上兩大類型的方案不但銜接了先前的行政資訊體系，也奠定了後續三大類型電子治理方案的基礎。

表 1 我國歷年電子治理方案類型

| 時期                                | 第 1 代<br>(民 86-89)                             | 第 2 代<br>(民 90-93)   | 第 2.5 代<br>(民 92-96)  | 第 3 代<br>(民 97-100)  | 第 4 代<br>(民 101-105)  |
|-----------------------------------|--|--|---|--|---|
| 資通訊<br>基礎設施<br>(infrastructure)   | 1. 骨幹網路<br>2. 基礎服務<br>3. 村村有電腦里<br>里上網路        | 骨幹網路系統   | 寬頻網路建置  | 旗艦 1：優質網路政府基礎<br>服務（政府網際網<br>路服務改造）<br>旗艦 4：充實基層機關資訊<br>設施及應用  | 旗艦 1：政府雲端應用服<br>務（電子化政府<br>基礎建設雲端服<br>務發展計畫）<br>旗艦 4：行動電子化政府<br>（行動電子化政<br>府共通規範計畫） |
| 資通訊<br>通用架構<br>(architecture)     | 1. 電子認證機制<br>2. 識別證卡合一<br>3. 資訊安全稽核<br>4. 電子關門 | 1. 安全認證制度<br>2. 書籍謄本流通<br>3. 事務資訊流通  | 1. 資通安全環境<br>2. 推動標準應用  | 旗艦 2：國家資通安全技術<br>服務與防護管理精<br>進<br>旗艦 3：便捷資訊交換整合<br>服務（優質行動政<br>府資訊整合服務）  | 旗艦 1：政府雲端應用服<br>務<br>旗艦 2：基礎資料庫擴增<br>旗艦 3：主動全程服務（自<br>然人憑證創新應<br>用服務推廣計畫）           |
| 資源管理<br>(resource)                | 課股有信箱訊息<br>瞬間通                                 | 1. 資訊教育訓練<br>2. 標準法規制度   | 健全法規環境  | 旗艦 1：優質網路政府基礎<br>服務（政府資訊服<br>務改造）  | 旗艦 1：政府雲端應用服<br>務（政府資訊服<br>務改造）   |
| 行政管理<br>資訊化<br>(e-administration) | 行政應用服務   | 1. 辦公室自動化<br>2. 國土資訊系統<br>3. 施政規劃運用  | 1. 電子公文<br>2. 視訊會議<br>3. 知識管理   | 旗艦 9：政府 e 公務<br>旗艦 1：優質網路政府基礎<br>服務<br>旗艦 3：便捷資訊交換整合<br>服務（國土資訊系<br>統服務平臺）   | 旗艦 3：主動全程服務（智<br>慧網路辦公室、<br>文書檔案資訊網<br>路合一、全國公<br>務人力資源智慧<br>型資訊服務）                 |
| 業務流程<br>資訊化<br>(e-service)        | 便民應用服務   | 1. 業務電腦化<br>2. 便民申辦服務<br>3. 便商申辦服務<br>4. 國土保安<br>5. 資訊公告<br>6. 民意互動<br>7. 縮短數位落差 | 1. 線上政府服務<br>2. e 化商務<br>3. e 化交通<br>4. 政府數位資訊開放<br>5. 整合服務單一窗口<br>6. e 化生活（網路社<br>會） | 旗艦 5：企業 e 幫手<br>旗艦 6：民眾 e 管家<br>旗艦 7：安適 e 家園<br>旗艦 8：弱勢 e 關懷<br>旗艦 10：公民 e 參與<br>旗艦 3：便捷資訊交換整合<br>服務（國土資訊系<br>統服務平臺） | 旗艦 1：政府雲端應用服<br>務（防救災雲端<br>計畫）<br>旗艦 3：主動全程服務<br>旗艦 4：行動電子化政府<br>旗艦 5：結合社會網絡        |

資料來源：修改自蕭乃沂（2011：21）



如表 1 的整理，電子治理所需的資源管理（resource）聚焦於各政府業務主管機關共通性的法規與管理機制，諸如電子郵件、資訊教育、法規制度（如資訊公開法與個人資料保護法）、資訊組織等，對比於前文第二大類的資通訊通用架構（architecture）包含了資通訊軟硬體技術面的共用資源，此類型著重於非技術面的共通資源與管理制度。最後兩大類型的電子治理方案行政管理資訊化（e-administration）與業務流程資訊化（e-service），則直接與政府業務的資訊化相關，前者為政府機關內部行政管理功能的資訊化，諸如電子公文、知識管理、國土資訊、視訊會議、施政計畫管理、人力資源等；後者則是各業務主管部會對外服務的主體，其方案內容即以前文行政資訊體系為基礎，使民眾可以透過數位上網裝置與介面接受各項服務。

從各階段方案內容的演變也可以看出前文所描繪的電子治理發展趨勢，例如資通訊基礎設施從早期的網路鋪設到第 4 代計畫中的雲端設施，意謂著電子治理反映了民眾數位行動裝置使用行為的普及；更重要的是，傳統上作為通用架構的跨機關業務的資料交換，也成為雲端資料庫的基礎（第 4 代）並搭配開放資料加值運用（open data）更直接地貢獻於主動與整合服務（第 4 代）；資源管理與法規制度的建立，由早期的電子公文認證與資通訊安全，擴展至個人資料保護與政府資訊公開，同時也擴及第 3、4 代計畫中政府資訊服務改造的組織定位（如資訊長與資訊單位法制化）與研究發展（如電子治理研究中心，2013；詳後文）；至於內部的行政管理方案，則持續擴大與深化先前的行政資訊體系，同時更連結支援主動全程服務，例如智慧網路辦公室（第 4 代）。

特別值得注意的演變，是業務流程資訊化類型的方案設計理念也有所演進，例如前兩代的對民眾服務明顯以「單一業務主管機關」為主軸（如報稅、就業、工商等），到了第 3 代計畫之後，雖然在實際運作上仍因應分工而有所謂的主辦與協辦，跨部會的整合服務已逐漸成為主軸，如整合服務單一窗口（第 2.5 代）、便捷資訊交換整合服務（第 3 代）、主動全程服務（第 4 代）。雖然類型上以服務（service）為名，但深究內容可以看出若干兼具雙向互動、參與透明化等民主意涵的方案，例如民意互動（第 2 代）、數位資訊開放（第 2.5 代）、公民 e 參與（第 3 代）。最後，足以反映良善治理的包容與公平面向的方案也逐漸凸顯出來，例如縮短數位落差（第 2 代）、弱勢 e 關懷（第 3 代）與結合社會網絡（第 4 代）。

## 二、電子治理方案成效評估

目前對於我國各項電子治理方案的成效評估，最有系統者當屬中央政府電子化政府計畫主管機關行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）與其所委託的電子治理研究中心（Taiwan E-Governance Research Center，以下簡稱 TEG）的一系列相關研究（如表 2；電子治理研究中心，2013）。尤其在截至 2012 年底的共計 29 個研究議題中，有 11 個明顯以「成效評估」為主題的研究（編號 3, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 19, 21, 29），其評估個案包括中央政府與地方政府所規劃執行的電子治理服務，例如政府對民眾（G2C）的網路申報個人綜合所得稅、政府對企業（G2B）的電子採購、政府對非營利組織（G2A, Association 指公民社會團體）的非營利組織網站補助等；其他研究議題雖然在主題中未明顯呈現，但也通常選定若干電子治理個案予以調查評估，例

表 2 電子治理研究中心歷年研究議題

| 年度            | 編號 | 研究議題                                    |
|---------------|----|---|
| 97<br>年<br>度  | 1  | 2020 年臺灣電子治\理願景與方向：情境規劃的應用              |
|               | 2  | 政府資訊人力與資訊預算之研究：現況、挑戰與因應策略               |
|               | 3  | 電子化政府計畫成本效益評估方法之研究                      |
|               | 4  | 電子治理成效調查評估與分析報告：G2G、G2E                 |
|               | 5  | 電子治理關係之調適                               |
| 98<br>年<br>度  | 6  | Web 2.0 與電子治理的實踐：以「國家政策網路智庫」為例之評估研究     |
|               | 7  | 政府資訊人力員額配置之研究                           |
|               | 8  | 透明化電子治理：以網站落實政府資訊公開                     |
|               | 9  | 電子治理下的跨域整合管理：個案評估                       |
|               | 10 | 電子治理成效指標與評估：G2C 與 G2B                   |
| 99<br>年<br>度  | 11 | 地方政府電子治理成效指標與評估                         |
|               | 12 | 政府重大議題網路輿論趨勢調查研究                        |
|               | 13 | 電子治理下的跨域整合管理第二階段暨 G2G 成效評估              |
|               | 14 | 電子治理成效指標與評估：G2A 與 G2D                   |
|               | 15 | 電子治理與 Web 2.0 社群網站使用行為之實驗研究             |
|               | 16 | 線上政府資訊公開的規則訂定：線上審議的應用與分析                |
| 100<br>年<br>度 | 17 | 電子化跨域整合管理第三階段：五都與周邊區域之服務資訊匯流、整合與挑戰      |
|               | 18 | 網路輿論意向分析機制之建構與實證研究                      |
|               | 19 | 電子治理計畫規劃、執行與成效整體性評估                     |
|               | 20 | 電子治理與組織改造：供給端與需求端的調適整合                  |
|               | 21 | 地方政府電子治理成效評估                            |
|               | 22 | 電子治理之政策參與機制：重大環境影響評估案例的分析               |
| 101<br>年<br>度 | 23 | 電子治理政策研究中心經營模式與國際合作方向規劃                 |
|               | 24 | 網路社會發展趨勢之前瞻研究：世界網路計畫（WIP）的跨國比較與臺灣現況調查分析 |
|               | 25 | 電子治理與數位匯流前瞻研究                           |
|               | 26 | 政府運用 Web 2.0 社群媒體行銷的新思維與策略              |
|               | 27 | 資訊分享與共榮：政府機關資料公開與加值應用                   |
|               | 28 | 回應性政府的最後一哩路：政府公民關係管理資料加值應用之研究           |
|               | 29 | 跨域電子治理服務：實務評估方案                         |

資料來源：電子治理研究中心（2013）

如透明化電子治理（編號 8）以政府網站資訊公開為評估標的，Web2.0 社群媒體行銷（編號 26）以觀光旅遊的 Facebook 為案例，回應性政府的最後一哩路（編號 28）以政府機關 1999 民眾服務專線為個案。

本文雖限於篇幅無法個別解讀其評估成果（有興趣的讀者可至 TEG 網站全文下載；電子治理研究中心，2013），但在此必須特別強調：檢視當前我國電子治理的實務運作，大部分方

案的成效評估均屬較於便利蒐集與衡量的投入與過程面指標（如經費與人力的投入與執行、訓練場次等），相關制度（如法規配套）與管理（如高階領導與政治支持）通常為質性資料而鮮少有蒐集紀錄者；另外，雖有部分推動成果涉及計畫產出面，但通常也屬於便利蒐集與衡量的指標（如點閱／下載／使用人次、瀏覽型態等，如圖 1 的使用行為構面；黃東益等，2009），對於服務品質（如圖 1 功能構面中的



網站、資訊與服務品質)以及該電子治理服務的實際影響(如圖1影響評估構面的態度),在我國電子治理官方文件中皆鮮少著墨(蕭乃沂、朱斌好,2011),對於電子治理此推動至今十餘年且具備持續重要性的重要政策領域而言實為一大缺憾,而此缺憾應歸因於政策計畫管理機制中對此成效評估仍欠缺嚴謹要求,後文將對此議題有進一步的討論。

### 三、政策與方案芻議

綜觀本大段前文對於我國電子治理方案的內容演進與評估,作者提出以下幾點評論與建議。首先在資通訊基礎設施方面,目前計畫內容仍著重於特定資通訊硬體與固定網路的基礎設施,但隨著數位匯流(digital convergence)的發展,資訊電信與廣播電視勢必由過去分屬於不同垂直產業區隔,逐漸邁向網路接取、傳輸平臺、與內容應用的水平分工模式(陳俊明、蕭乃沂,2012),目前智慧型電視於一般賣場的銷售成長、以及跨電腦、手機與電視平臺的內容應用即為此趨勢的證據。未來的電子治理基礎設施與通用架構層次,也可再補強多元傳遞媒介(包括資訊裝置、電信裝置、數位電視)的考量,搭配推動中的《數位匯流發展方案》

(行政院數位匯流專案小組,2013),擴展政府雲端設施與基礎資料庫,滿足民眾多元數位裝置的服務傳遞需求,不但有利於發展民眾(個別民眾、企業、非營利組織、社區等)為導向(citizen-centric)的跨機關的全程整合性服務,相信也更能提升公共服務與民主參與的品質。

此外,目前政府機關內部的相關方案(表1中的資源管理與行政管理資訊化),主要仍著重特定公務機關或人員的行政服務,建議未來提升跨機關資料分享與業務流程整合的能量,尤其是對於負責電子治理規劃評估的各政府機關的資訊與業務人力,有系統地提升其所需的知識技能與創新營運能量,包括軟硬體、雲端、資料庫、法規等基礎素養,並引進國內與國際智库作為外部諮商顧問,以全力支援上述對於外部服務對象的公共治理品質的提升。

### 參、方案規劃與管理機制

各國政府在所有政策領域皆有特定的政策過程以妥善管理其規劃、執行與評估,對於電子治理政策而言也是如此。相對於前大段關於我國電子治理方案內容的探討,本段將整體描述其計畫管理機制,評論未來持續推動時可能產生的挑戰,並企圖提出精進的作法。



圖1 電子治理成效評估架構

資料來源：黃東益等(2009)

首先在個別方案的規劃與執行上，由於資通訊科技已經滲透且廣泛運用於各業務領域中，並且逐漸成為創新服務的關鍵元素，因此各部會在推動其政務時可能已編列在其所屬業務單位的預算中，如果涉及該部會共通性的資通訊應用，也可能由該部會所屬資訊單位統籌編列預算，另一方面，自 2003 年第 2.5 代電子化政府計畫也透過中長期公共建設計畫編列支應其經費，其實對於原本即規劃執行電子治理相關方案各部會而言，此由行政院經建會與行政院研考會所規劃審議的中央政府電子治理政策，也提供了各部會寶貴的資源（蔣麗君、蕭乃沂，2008）。然而以中央政府整體的立場而言，此電子治理政策除了挹注經費之外，也期待可以發揮引導與帶動的功能，因此在計畫管理流程的設計上也企圖有所確保。

由表 3 的整理比較可以看出，在我國電子治理提案融合了「由上而下」（由實務與學

術界專家學者共同訂定願景目標與策略主軸）與「由下而上」（由各部會依據目標主軸提出計畫及預算申請額度）的政策規劃模式，第 4 代電子化政府計畫更進一步開放民眾透過網路提供意見與互動行銷（如網址：<http://blog.www.gov.tw/blog/554a1bef-f9cd-4a76-b500-827d48785f83/>），其實已頗為成熟，可持續精進之一可能是專家學者的領域功能定位，例如可以考量擴大資通訊服務與數位匯流產業代表的名額，除了有助於檢討可能影響電子治理服務流程的眾多相關法規，也足以促進相關產業與服務接受者的誘因；另一方面，透過網路與社群媒體的互動行銷也可以在資訊更為充分的情境下執行，例如各階段會議紀錄與計畫草案皆可使民眾、產業與非營利組織更有參與誘因，而此網路政策規劃本身即為電子治理中數位參與（e-participation）的具體實踐。

表 3 各國電子治理計畫管理流程

|       | 臺灣   | 美國   | 韓國   |
|-------|--|--|--|
| 架構與提案 | 行政院研考會研擬並提出架構→各部會提案計畫→行政院研考會審查→經建會審議整體預算。        | 聯邦政府各部會提出符合聯邦資訊科技官員制訂的原則提案；若為跨單位計畫：提案→電子化政府辦公室主管檢視後由 OMB 認可。 | 各主管機關提案→行政安全部和審查的專門機關檢討與調整確認計畫可行→專門機關進行計畫執行的契約、調達廳進行計畫的招標。 |
| 參與單位  | 行政院研考會、經建會、主辦或主管機關。                              | OMB、CIO、CFO、各部會、TechStat 首席分析師、電子化政府辦公室。                     | 行政安全部、事業審查委員會、韓國電子化振興會、主管機關（各部會）、事業主、調達廳等。                 |
| 審議作業  | 分級管制，管考單位針對 GPMnet 上所提供資訊進行審查，無退場機制，但可提出計畫中斷或撤銷。 | 各單位主動提供執行成果至 IT Dashboard 公開，並透過資訊計畫評估會議實行退場機制。              | 並無退場機制。  |
| 管制考核  | 主辦機關自行訂定指標。                                      | 設有 13 大項問題列表供參考（TechStat），但並非全部適用。                           | 計畫推動確定前即完成成果指標的訂定及檢討。                                      |

資料來源：修改自蕭乃沂、朱斌妤（2011）



在電子治理計畫審議及預算通過後的政策執行階段，各部會即循各自業務執行體系運作，雖然目前要求接受補助的執行部會，在行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet，如網址：<http://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/login.aspx>）填報執行與成效相關資料，但如同前文針對電子治理方案成效的評論，絕大多數屬於投入與過程面向且容易蒐集取得的量化指標（蕭乃沂、朱斌妤，2011），這主要是因為目前各部會仍有較大彈性選擇所填報的指標，因此雖然每個年度申請經費時都有連動評估先前成效，但仍未真正落在績效管理上。緣此，作者建議行政院研考會參考前述 TEG 相關研究（如表 2），並採用電子治理成效評估面向（如圖 1）為整體架構，再授權各部會在此架構中選定適合方案特質的指標與衡量方式，並搭配質性文字描述其成效。

其實行政院研考會也可以委託國內電子治理相關智庫（如 TEG），在各階段與各年度的規劃與評估流程中扮演更積極的輔助角色，例如前述的評估指標即可由智庫輔助各執行計畫的部會予以擬定；如有若干計畫成效資料涉及較為專業的調查研究（如電話民調或焦點團體訪談），則可透過各部會申請預算額度中配置經費，委託智庫協助並協同特定方案的使用者團體（如個別民眾、社區、企業、與非營利組織），進行成效資料蒐集與分析報告的撰寫。相信妥善搭配智庫與民間的協同參與，勢必有助於精進我國的電子治理政策的整體規劃與個別計畫管理機制。

## 肆、結語：塑造電子治理的永續治理模式

與前段有關方案管理機制一體兩面的議

題，最值得探討的是電子治理個別方案的執行模式。深究目前為止各計畫的執行，多數仍以《政府採購法》勞務採購的固定成本契約管理方式，以營運期限內的固定營運成本委託民間企業或非營利組織予以執行，（蕭乃沂、朱斌妤，2011），此現象背後的主要原因，應該是電子治理個別計畫仍被視為資通訊軟硬體及應用系統的勞務特質。此執行模式對於政府主管機關即可掌握資料、流程與應用的行政服務或許適用，然而對於第 4 代計畫中的開放資料加值運用、行動電子化政府等鼓勵民間善用政府資料的主動與整合服務而言，便可能出現建置時間過長或委託廠商誘因不足等問題。

未來電子治理個別方案的執行，預期將逐步採用《促進民間參與公共建設法》（以下簡稱促參法）為運作精神的公私協力營運模式，例如在確保個人資料合法使用的前提下，透過合理的收費機制與應用審議機制，開放政府資料提供民間加值發展資訊系統或行動應用服務 App，相信更能吸引民間協力夥伴的投入。其實此執行模式本身，即企圖打造利益分享與責任風險分攤的營運模式，共同發展多贏的電子治理相關產業與公民社會，並從過去以政府為單一主導者，演進為企業與公民社會組織的協同規劃與執行管理，這其實也是當代政府治理模式的進展趨勢。

最後，中央政府層級的電子治理的政策推動，應繼續發揮科技政務委員作為我國中央政府（行政院）資訊長的定位與功能、與其他四院（立法、司法、考試、監察）資訊長統籌協調我國電子治理願景、整體目標與發展策略，並與行政院各部會與各縣市政府資訊長，透過資訊長聯席會議作為溝通平臺，相信可以提升

我國電子治理政策管理的能量。輔以未來國發會資訊管理處作為行政院資訊長與其資訊長聯席會議的幕僚作業單位，連結國內外智庫、民間產業與公民社會，共同參與規劃執行評估相關政策方案，持續塑造我國電子治理的永續治理模式。

## 參考文獻

1. 行政院研究發展考核委員會，全國行政資訊體系規劃報告，臺北：行政院研究發展考核委員會，1990。
2. 「電子化政府主題網」，行政院研究發展考核委員會（2013），〈<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11967&mp=100>〉。
3. 「數位匯流發展方案」，行政院數位匯流專案小組（2013），〈<http://dctf.nat.gov.tw>〉。
4. 黃東益、朱斌妤、蕭乃沂，電子治理成效指標與評估：G2C 與 G2B，臺北：電子治理研究中心，2009 年。
5. 陳俊明、蕭乃沂，電子治理與數位匯流前瞻研究，臺北：電子治理研究中心，2012 年。
6. 「電子治理研究議題」，電子治理研究中心（2013），〈<http://teg.org.tw/research/list.do>〉。
7. 蔣麗君、蕭乃沂，政府資訊人力與資訊預算之研究：現況、挑戰與因應策略，臺北：電子治理研究中心，2008 年。
8. 蕭乃沂，數位政府與資訊治理，臺北：藍海文化，2011 年。
9. 蕭乃沂、朱斌妤，電子治理計畫規劃、執行與成效整體性評估，臺北：電子治理研究中心，2011 年。
10. Dawes, S., "The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance." *Public Administration Review*, special issue. December 2008, S86-S102.
11. Garson, G. D. *Public Information Technology & E-Governance: Managing the Virtual State*, MA: Jones & Bartlett Publishers, 2006.
12. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), *E-Government Imperative*, Paris: OECD, 2003.
13. Osborne, D. & T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley, 1992.
14. Welch, E., C. Hinnant & M. J. Moon. "Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3). 2005, 371-391.



# 政府內部控制之推動現況與展望

石素梅 行政院主計總處主計長

## 壹、前言

在全球化、網路普及化等影響下，近年來各國政治、經濟、社會環境快速變遷，政府職能與政事範疇日益龐雜，民眾對政府提供更優質服務的期待亦愈趨殷切，為使政府施政成果滿足人民需求，必須掌握各種可能影響目標達成之內、外部施政風險，並加以有效管理。內部控制為整合各項業務控管及評核措施的管理過程，更是有效管理風險、降低風險的最佳工具，藉由內部控制之落實，可協助機關員工履行職責以合理確保施政目標順利達成，進而促使發揮興利防弊的功能，因此，內部控制實為達成良善政府治理之重要基礎。

基於內部控制之重要性，行政院自 89 年起陸續頒「健全財務秩序與強化內部控制實施方案」、「國家廉政建設行動方案」等內部控制有關規定，中央行政機關依上開規定已逐步建立相關管控機制，惟因部分機關執行不夠落實，致時有違失案件發生，行政院參酌審計部 97、98 年度中央政府總決算審核報告之意見，檢討以往內部控制違失癥結，亟思整合強化既有內部控制機制，經行政院吳前院長核定，由行政院秘書長於 99 年底籌組成立跨部會之行政院內部控制推動及督導小組（以下簡稱行政院內控小組），正式全面啟動中央行政機關整

合性內部控制機制之基礎工程。本文就行政院推動強化內部控制機制情形、102 年度重點工作，以及未來展望等面向加以說明，冀期各界瞭解並支持政府內部控制各項工作，以共同促進政府治理更趨良善。

## 貳、行政院推動強化內部控制機制情形

考量各機關原本即有內部管控機制，為促使各機關落實執行並發揮其功能，行政院透過行政部門縱向協助及督導，加強各項稽核評估職能之橫向聯繫及統合，並以逐級分工方式推動強化內部控制機制之各項具體作法如下：

### 一、組成內部控制推動單位

#### （一）行政院內控小組

依行政院函頒「行政院內部控制推動及督導小組設置要點」成立，由行政院秘書長擔任召集人，行政院主計總處（以下簡稱主計總處）主計長擔任副召集人，並由財政部、法務部、行政院人事行政總處、經濟建設委員會、研究發展考核委員會、國家科學委員會、公共工程委員會、金融監督管理委員會及法規會等機關（單位）首長擔任委員，負責整體性統合、協調、規劃及推動內部控制相關事宜，並督導落實執行，另該小組幕僚作業由主計總處負責

辦理。截至 101 年底已召開 13 次委員會議，審議通過並以行政院函分行「健全內部控制實施方案」等內部控制規範（如圖 1），同時藉此平臺，督促各主管機關檢討改善現有缺失、提報重要議題並督導所屬辦理內部控制作業。

## （二）各主管機關及各機關

各機關依規定應組設內部控制小組，並由副首長以上人員擔任召集人，負責督導推動及執行內部控制各項工作，惟部分主管機關經衡酌所屬機關規模、業務屬性及其員工人數等，連同所屬機關一併組設內部控制小組。

## 二、辦理內部控制宣導訓練

### （一）行政院內控小組

1、於 100 年 4 月行政院會議向各主管機關首長宣導推動內部控制情形，以爭取支持；同年 5 月對各主管機關內部控制小組召集人及幕僚單位主管與主要三級機關（構）首長

舉辦宣導；101 年 2 月行政院政務首長研討會及同年 7 月「廉政倫理與反貪腐座談會」對各政務首長報告內部控制辦理情形。

- 2、為利各機關自辦宣講，截至 101 年底已舉辦 8 期種子教師研習班及 2 期內部控制專案小組幕僚單位主管研習班，以充實各機關內部控制宣講人力。復為減輕各機關施訓負擔，並錄製數位教材，上載於公務人力發展中心「e 等公務園」，供各機關線上數位學習，截至 101 年底已超過 4 萬 6 千人選修內部控制數位學習課程並取得學習時數認證。
- 3、另編製內部控制教材範例 7 篇及蒐集 66 則違失案例，並以「內部控制概念」為主題，製作政府內部控制中、英文宣導短片登載於主計總處網站內部控制專區（如圖 2），供各機關參用。



圖 1 行政院函頒政府內部控制相關規範



圖 2 行政院主計總處網站專區之畫面

## (二) 各主管機關及各機關

各機關已定期或不定期對全體人員辦理內部控制教育訓練，各主管機關亦依年度重點工作規定，持續督導所屬辦理各項宣導及教育訓練，並得衡酌所屬之規模大小、業務繁簡及人員多寡等因素，由本機關或指定所屬集中辦理全體人員之教育訓練。

## 三、檢討現有內部控制作業

### (一) 行政院內控小組

要求各主管機關主動提報外界關注或財務（物）重大損失等案件，截至 101 年底止已由行政院衛生署、農業委員會、外交部、教育部、內政部、國防部、經濟部等提報「衛生署所屬醫院醫療採購弊案檢討與策進作為」等 16 項議題（如表 1），並邀請專家學者參與提供意見，使各機關後續檢討改進更為周妥有效。

### (二) 各主管機關及各機關

各機關應針對機關重大施政風險項目、監察院糾正（舉）、彈劾案件、審計部建議改善事項，上級與權責機關督導、機關實施檢查評估及外界關注事項等，檢討強化現有內部控制作業辦理情形，主管機關則督導所屬檢討內部控制作業及落實執行內部控制各項工作，除提報上開 16 項議題外，截至 101 年底已展現具體改善成效者，列舉說明如下：

#### 1、內政部

入出國及移民署檢討大陸、港、澳地區人民短期來臺觀光申請案件作業，除提升行政效率外，自 100 年 6 月至 101 年底止計節省 3 千多萬元。

#### 2、財政部

國有財產局加速清理及處理被占用國有非公用不動產，100 年完成清查土地 2 萬 4,212 筆、處理 5,042 公頃，執行成果超越年度目標，嗣後年度並廣續積極執行。

### 3、農業委員會

加強查察斃死豬非法流用，100 年共查獲沒入銷毀斃死豬肉合共 2,050 公斤。

### 4、國家科學委員會

中部科學工業園區管理局未於工程履約保證金連帶保證書有效期限內請求保證銀行給付保證金，該局已檢討納入內部控制制度，銀行並已給付保證金 6 千餘萬元。

### 5、勞工委員會

勞工保險局查核 101 年 9 月職業工會被保險人不符加保資格比率約為 33.7%，較 98 年

65% 大幅降低；自 101 年 6 月起辦理勞（就）保被保險人投保薪資、新制勞工退休金提繳工資逕行調高作業，每月約增保險費收入 4,700 萬元及退休金收入 5,639 萬元。

### 6、衛生署

疾病管制局於 100 年間完成「防疫用口罩聯合採購物流」5 年採購案，建立聯合採購機制及得標商流通通路，預期每年約可節省 2 千多萬元；另中醫藥委員會 99 年與 100 年加強稽核中藥材包裝標示，合格率分別為 99.1% 與 99.2%。

表 1 各主管機關提報議題情形一覽表

| 提報會議                 | 提報機關        | 提 報 議 題                           |
|----------------------|-------------|-----------------------------------|
| 100.04.29 第 3 次委員會議  | 衛生署         | 衛生署所屬醫院醫療採購弊案檢討與策進作為              |
| 100.06.03 第 4 次委員會議  | 農委會         | 斃死豬非法流用管控與防範作為                    |
| 100.07.13 第 5 次委員會議  | 外交部         | 駐外館處公務車換購之檢討與策進作為                 |
| 100.08.23 第 6 次委員會議  | 農委會         | 土石流防災整備與應變作為                      |
| 100.08.23 第 6 次委員會議  | 教育部         | 國立成功大學研究費詐領案之檢討與策進作為              |
| 100.11.04 第 7 次委員會議  | 內政部         | 內政部社會福利服務補助作業之現況檢討與策進作為           |
| 100.11.04 第 7 次委員會議  | 國防部         | 國軍採購作業檢討及策進作為                     |
| 100.12.20 第 8 次委員會議  | 衛生署         | 全民健保節流措施                          |
| 100.12.20 第 8 次委員會議  | 故宮博物院       | 故宮線上遊戲採購案檢討與策進作為                  |
| 101.03.21 第 9 次委員會議  | 經濟部         | 漢翔航空工業公司業務承攬之內部控制制度檢討及策進作為        |
| 101.04.27 第 10 次委員會議 | 財政部         | 被占用國有非公用不動產加強處理作業內部控制作業報告         |
| 101.07.03 第 11 次委員會議 | 農委會         | 重要農產品（稻米、香蕉、雞蛋）產銷調節機制檢討與策進作為      |
| 101.10.01 第 12 次委員會議 | 教育部         | 國立臺灣大學醫學院附設醫院器官移植失誤檢討與策進作為        |
| 101.10.01 第 12 次委員會議 | 法務部、海巡署、勞委會 | 98 年度中央政府總決算審計部審核報告建議事項涉及內控缺失辦理情形 |
| 101.12.20 第 13 次委員會議 | 財政部         | 通關作業內部控制之檢討與策進作為                  |

#### 四、設計有效內部控制制度

##### (一) 行政院內控小組

- 1、訂頒「健全內部控制實施方案」作為行政院推動內部控制的上位指引，並確立「政府內部控制觀念架構」係整合各機關應運用控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等 5 項互有關聯之組成要素，以合理確保實現施政效能、遵循法令規定、保障資產安全及提供可靠資訊等 4 項目標之達成（如圖 3）。
- 2、訂頒「內部控制制度設計原則」，供各機關據以設計有效內部控制制度。備查出納、財產管理等 11 項內部控制制度共通性作業範例（如表 2），並由權責機關分行各主管機關轉知所屬參採；另亦以農委會動植物防疫檢疫局斃死豬非法流用管控與防範作業及財政部臺北區國稅局營利事業所得稅電腦選案

核定進度與管制作業，設計內部控制制度個別性業務範例，提報行政院內控小組備查後分行各主管機關轉知所屬參用。

- 3、另為強化源頭管理，明確職能分工，以發揮內部控制功能，訂頒「內部控制制度共通性作業範例跨職能整合應行注意事項」，並依「第一階段共通性作業範例跨職能整合項目分工表」，擇定「人事費－薪給作業」、「自行收納收款作業」、「物品管理作業」、「民間團體申請及結報補（捐）助案件作業」及「採購作業」等高風險作業項目優先進行跨職能整合，截至 101 年底除「民間團體申請及結報補（捐）助案件作業」因配合研議建置跨機關跨職能資訊整合平臺，尚待廣續檢討辦理外，其餘跨職能整合範例已由相關機關研訂完成，並提報行政院內控小組備查後請各主管機關轉知所屬參採。

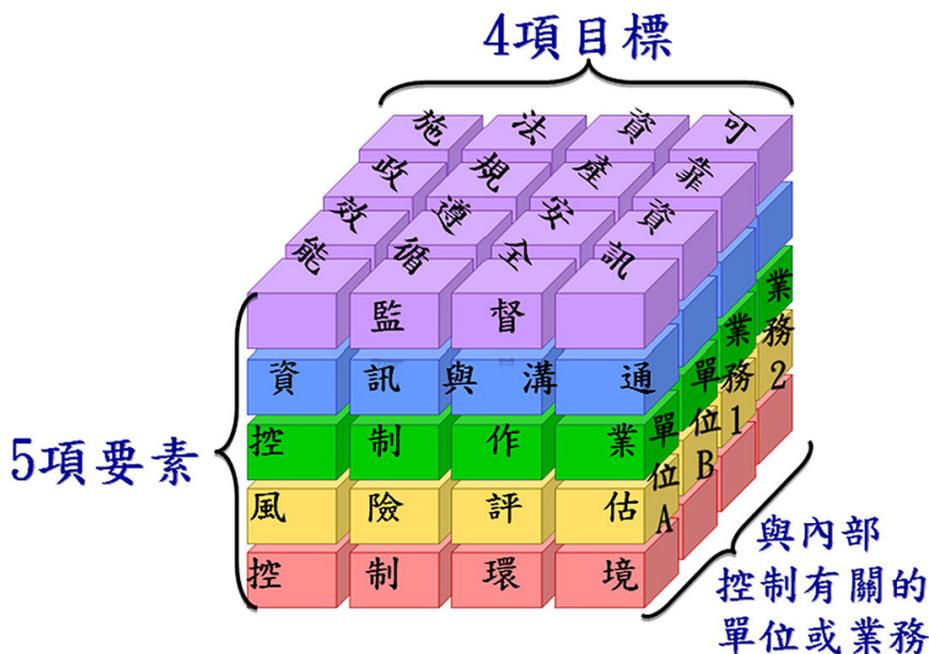


圖 3 政府內部控制整體架構示意圖

表 2 內部控制制度共通性作業範例備查分行情形

| 共通性業務     | 權責機關   | 提報備查及分行日期                               |
|-----------|--------|---|
| 出納業務      | 財政部    | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.17 分行 |
| 財產管理業務    | 財政部    | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.02.01 分行 |
| 政風業務      | 法務部    | 已提報行政院內控小組第 7 次委員會議同意備查，並於 100.12.13 分行 |
| 主計業務      | 主計總處   | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.20 分行 |
| 人事業務      | 人事總處   | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.30 分行 |
| 公共建設計畫之編審 | 經建會    | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.13 分行 |
| 行政管考業務    | 行政院研考會 | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.18 分行 |
| 社會發展計畫之編審 | 行政院研考會 | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.18 分行 |
| 科技發展計畫之編審 | 國科會    | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.01.17 分行 |
| 採購業務      | 工程會    | 已提報行政院內控小組第 8 次委員會議同意備查，並於 101.02.04 分行 |
| 資訊安全業務    | 行政院研考會 | 已提報行政院內控小組第 9 次委員會議同意備查，並於 101.04.30 分行 |

## （二）各權責機關

已依照「內部控制制度共通性作業範例製作原則」及行政院內控小組第 6 次委員會議決議所定分工及期限，就「主管機關」及「機關」作業層級，考量業務之重要性、風險性以及內部控制缺失等，統整訂定 11 項共通性業務之作業範例，供各機關參採。

## （三）各主管機關及各機關

各機關應依「內部控制制度設計原則」所定之內容及步驟，審視其重要性與風險性，及考量成本效益等，設計合宜之內部控制制度，並依「辦理健全內部控制實施方案 101 年度重點工作」規定，於 101 年底前完成第 1 版內部控制制度，但配合行政院組織調整者，得延至組織調整生效後 1 年內完成。主管機關應確

實督導所屬按風險評估及內部控制缺失檢討結果設計完成內部控制制度，所屬性質相同者，內部控制制度得為一致規定或指定所屬統一訂定。截至 101 年底已完成第 1 版內部控制制度之機關包括主計總處、內政部入出國及移民署、法務部矯正署、國立故宮博物院等。

## 五、檢討評估制度執行情形

### （一）行政院內控小組

審議或備查各主管機關所提報檢討內部控制缺失與督導改善情形，及內部控制重點工作執行進度。

### （二）各權責機關

督導所轄機關加強自行評估，並統合或運用現行稽核評估職能執行。



### （三）各主管機關及各機關

各機關應就已完成之內部控制制度自行評估，並針對所發現內部控制缺失進行改善，另得統合或運用現行稽核評估職能，將相關缺失及建議提報該機關內部控制小組檢討，並追蹤改善情形。又各主管機關督導所屬落實執行內部控制制度，得定期或不定期進行訪查，針對所發現內部控制缺失已檢討完成但尚未完成全面改善及未完成檢討部分，得指定所屬限期改善或至其內部控制小組報告。另針對監察院或審計部重複提出之內部控制缺失案件，亦可主動提報行政院內控小組相關檢討及策進作為。

## 六、逐級督導落實執行方案

### （一）行政院內控小組

督導各主管機關切實執行「健全內部控制實施方案」，並請各主管機關向行政院內控小組報告辦理情形，另由各權責機關按照現行個別稽核評估職能之運作方式提報訪查結果。

### （二）各主管機關及各機關

各機關首長應責成機關內部控制小組督促各單位確實執行，並依內部控制工作辦理情形本賞罰分明原則給予相關人員獎懲。主管機關應督導所屬落實執行內部控制各項工作，透過相關機制進行訪查，並得指定所屬至其內部控制小組報告辦理情形。

## 參、102 年度重點工作

為利各主管機關持續辦理「健全內部控制實施方案」所列各項工作，102 年度除延續上開具體作法外，考量部分機關已於 101 年底完成內部控制制度之設計，部分機關配合組織調整作業亦將於 102 年間陸續完成，為使各機關廣續維持有效之內部控制制度並落實執行，行

政院規劃推動各機關辦理內部控制制度自行評估作業，並納為 102 年度重點工作。

為使各機關辦理內部控制制度自行評估作業有所依循，主計總處已擬訂「政府內部控制制度自行評估原則」草案及內部控制制度整體層級有效性判斷項目函請中央各主管機關及部分地方政府提供意見，亦將配合美國反舞弊性財務報告委員會（COSO）內部控制整體架構新版草案之頒布，再予檢討酌修，並俟提報行政院內控小組討論通過後分行各主管機關轉知所屬依照辦理。另為協助各機關提高辦理內部控制自行評估等工作之效率，主計總處亦規劃建置政府內部控制管理資訊系統，輔助各機關填報內部控制制度自行評估相關表件，以時彙整、管控及督導執行進度。

## 肆、未來展望

政府內部控制涉及層面甚廣，非一蹴可幾，為廣續推展政府內部控制各項工作，主計總處已於 101 年間委託國立政治大學研究團隊辦理推動強化政府內部控制發展策略之研究，其研究結果建議政府後續推動策略應朝儘速確立內部稽核職能之設置與運作方式及逐步推動簽署內部控制制度聲明書（以下簡稱內控聲明書）等面向進行，其中內部稽核職能之組設建議短期可採任務編組運作，並由綜合規劃單位擔任幕僚，中期則依實際需要於二級或三級機關設置常設性任務編組，長期仍宜設立專責內部稽核單位，以保障其職權之行使；此外，併同檢討各機關內部控制小組後續運作方式，建議該小組於階段性任務完成後即不再組設，僅就個案重大議題適時召開專案會議，並由綜合規劃單位擔任內部控制幕僚。另建議政府參考國內企業與英、美等國政府作法規劃簽署內控聲明

書機制，包括該聲明書由機關正副首長簽署後附入與整體施政攸關之年度施政績效報告，並可由四級及三級機關先行試辦，中長期再逐步由二級及一級機關簽署。展望未來，前述議題仍待廣續檢討精進，以有效發揮內部控制功能：

### 一、審慎研訂內部稽核之設置與運作機制，有效監督內部控制運作

內部稽核為內部控制 5 項要素中監督之一環，對於機關內部控制工作之推動，扮演著不可或缺的制衡角色，猶如健康檢查之於個人身體保健，除了透過自律與自省外，仍須適時仰賴健康檢查加以檢查診斷，提供改進建議。鑒於內部稽核對於內部控制推動成效，具有舉足輕重之影響，主計總處未來將在既有研究結論之基礎上繼續研究，並審慎研訂合宜之內部稽核相關規範，包括內部稽核人員職責、內部稽核作業程序與稽核結果之處理及追蹤等，以作為各機關實施內部稽核作業之指引，期能促使各機關落實推動並有效發揮監督內部控制運作之功能。

### 二、研議試辦簽署內控聲明書，強化公部門課責機制

內控聲明書係就機關整體內部控制有效性提供合理確認，其目的在於促使組織最高管理階層為內部控制制度負最終責任，須由組織提

出內部控制自行評估報告及參考內、外部稽核單位之稽核意見，輔助管理階層簽署內控聲明書。為強化各機關首長對內部控制之重視與表彰其責任，行政院規劃擇定若干已完成組織調整及內部控制制度之二級或三級機關於 103 年初試辦簽署內控聲明書，主計總處除將陸續完備內部控制制度自行評估及內部稽核作業相關規範外，尚須進一步研議聲明書格式內容、辦理時程、公告方式等具體作法，並協同相關權責機關商定上開作法方向；此外，審計機關之審核意見亦為聲明書有效性程度之重要參據，因此，有關簽署作業時程等之規劃，未來將洽商審計部凝聚共識，以期發揮簽署內控聲明書之實質效益。

### 伍、結語

行政院積極跨出整合政府內部控制的第一步，已初步發揮整合綜效，惟內部控制之推動為一循序漸進之過程，有賴各機關全體同仁共同參與、落實執行，持續不斷檢討精進，以有效因應施政風險，及時做好變革管理。主計總處將廣續參考國際新進理論與先進國家實務經驗，建構適合我國國情之政府內部控制整體發展架構及中長程推動策略，在此亦期勉各機關廣續強化內部控制機制，以促使政府整體運作更有效能，進而逐步厚實國家永續發展基礎。



# 公共治理與 公務人員核心職能之體現

黃富源 行政院人事行政總處人事長

## 壹、緒論

本文題目公共治理與公務人員核心職能之體現，有兩個重要的名詞。第一是公共治理（public governance），第二是公務人員核心職能。所謂公共治理所指的是公共事務治理，內涵在對公共事務的強調或重視，而其核心的概念在治理一詞。孫本初與鍾京佑（民 94：107-120）曾針對治理的意義作整理，他們認為政府、網絡關係、府際關係、公私協力等概念都可以是治理的概念。因此，公共治理主要的意義在於：針對政府公務人員對於公共事務，應有跨域治理或創造跨領域合作的空間。讓政府部門、私人企業、民間團體、非營利組織等，都有合作的意願與空間，而這其實也應該是公務人員重要的核心職能，換言之，公務人員處理的是公共事務，而這也是公務人員應有的信仰與承諾。

所謂公共事務（public affairs）係指有別於個人（或私人）事務，或是大家（應該）共同關心的事務。而當許多問題影響的層面愈廣，或涉及生命自由財產等問題愈嚴重，公共事務的重要性愈高。例如，媒體報導的許多個案通常具有很高的公共性，因為經常會變成社會關注的焦點。或可以說，媒體報導愈多，該議題的公共性可能愈強。不過，這樣的陳述存在盲點，因為媒體有時為了提高閱聽率，報導非關

公共事務之議題。例如屬於隱私部分的生活或範圍，讓某些個人感受到隱私權遭到侵犯而感到心理不舒服或不自在。但從另一角度，媒體侵犯個人隱私權也可以是公共議題。因為，若不給予適當規範，每個人都可能成為媒體侵犯隱私權的受害者。相反地，如果所報導的對象為公眾人物（public figure），其隱私涉及大眾興趣或公共利益，而該人物之知名度又係為大眾媒體所營造成之者，公眾人物的部分隱私即可能成為公共事務（del Carmen, 2009）。無論公私議題，重點在於，公共事務是大家共同關心的議題，公務員應該關心，同時也應引領社會（民眾）共同關心。

可以說，公務人員從事的就是公共事務，不論從法律面、社會面、文化面、道德面，公務人員都應信守對公共事務投入的承諾。通常私人企業、非營利組織或民間團體可能比較沒有意願從事公共事務，因為從事公共事務是在付出不在營利。不過，這也有例外，例如宗教團體會主動照顧弱勢，環保團體為了環境保護，會主動或以實際行動參與或舉辦環境保育的活動。甚至，愈來愈多企業，為提升企業形象，或履行企業的社會責任，開始投入公共事務或社會公益的行列。這其實也是文明社會進步的表徵，例如潤泰集團尹衍樑願將 95% 的資產，投入信託基金，從事公益（唐獎）活動，這也

是非常正面的消息。而如何讓更多企業、民眾願意投入公共事務的行列，還需要有更多（公務人員）的努力。

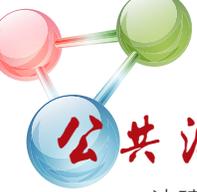
由於政府組織運作的核心是公務人員，因此如何鼓舞或培養公務人員從事公共事務，也是未來重要的課題（蔡秀涓，民 98）。或者，公共治理與公務人員核心職能之體現，必須與現實環境或問題結合。因為政府公務員有責任針對目前面臨重要的公共事務或公共議題，進行處理或回應。那麼，臺灣目前面臨那些重要的環境或公共議題呢？或者，我國公共治理面臨的挑戰為何？有必要進行瞭解。

## 貳、公共治理面臨的挑戰

當前所謂公共治理面臨的挑戰，重點而言，所指的就是目前面對的重大公共議題。例如，地球暖化、氣候變遷、能源政策、能源策略、環境污染、五輕遷廠、青少年拉 K 問題、十二年國教、核能安全、核能安全溝通、日本 311 複合性災害、災害救災體系、八八風災與重建、緊急醫療體系、媒體壟斷、生態復育、災害防救、油電雙漲或反映油電成本、科技治理、中油五輕遷廠、國土規劃、中央政府組織改造、年金改革、縣市合併、國土規劃、毒品犯罪問題、監獄擁擠問題、醫療糾紛問題、健保詐騙、釣魚臺問題、塑化劑、兩岸關係、ECFA 議題、貪瀆與關說議題、美牛或狂牛病、水資源運用與管理、H5N2 高病原性禽流感病毒等。每項議題都引起社會很大的關注，而這些都是重要的政府施政議題，每一項都需要政府（公務人員）積極投入。而除了公務人員參與，當然也期待能產生領航或引領的效果。因為這些政府面臨的挑戰都是重要的公共議題，牽涉的不僅是跨領域問題，也是跨層級、跨部會的問題。

前述問題背後除了牽涉不同專業領域的技術或科技問題外，尚有人文社會與政策（含治理）的問題。具體而言，如何進行前述問題危機處理，降低負面影響，需有公務人員（機關）更多元的參與。對照新世紀行政管理學者所稱的全觀型政府（holistic government），必需將人民的「生活條件」（life event）作為施政的最重要工作，而提供民眾整合型的服務（彭錦鵬，民 94）。以油電漲價為例，固然這是中油與台電（經濟部）的業務範圍，但若牽涉到物價穩定，這和公平會有關；如果希望藉由油電雙漲，達到節能減碳目的，則又和所有政府機關都有關係，除了配合推廣，更重要的是政府機關也要用電（或也可以節電）。更重要的是，如果從各種科技專業的角度分析，油電必須調漲；政府或相關專業人員，就應想辦法進行溝通或進行相關配套設計。換言之，對任何政府政策，任何單位或機關（當然含承辦單位），都可以發揮功能或起帶頭作用。因此，如果能夠創造公務人員積極主動參與的誘因，可以獲得的政策效益或公共利益就愈大。或者，若能形成跨域治理團隊，對問題解決的助益可能更大。

面對公共治理的挑戰，政府同時需要專業人才，也需要通才（例如前述議題，需要不同領域人才合作）；而最好的情形是，公務人員兼具專才與通才的知識與智慧。也就是說，科技或技術人員，也應有科技治理的敏感度，更能順利推動跨域治理政策（林水吉，民 98）。除了前述公共議題，中央政府組織改造，能否發揮應有之效益，涉及公務人員的工作士氣，也需要大家共同關心。組織改造若不能爭取組織成員的支持與瞭解，不但推動過程將面臨難以處理的抵制，即使在組織改造之後，由於無



法建立對新政府組織的認同感與信任感，亦難以預期其績效的發揮（黃富源、王崇斌，民 101）。由於各部會有其專業特性，但組織改造亦和公共治理有關，因為我們希望改造後的政府，能發揮更大、更強的功能，以解決層出不窮的公共議題或挑戰。因此，政府組織改造過程中，若涉及公務人員個人人事權益部分，應有多層面的考量，以及規劃配套措施。甚至應更進一步形成激勵效果，提升公務人員投入公共事務的工作承諾與熱情。

雖然政府有其既定之業務分工，但每位公務人員都有責任思考與協助問題解決。因為很多政府重要的施政存在跨部會、跨層級、跨領域問題，使得政府責任界定存在模糊空間，甚至使得許多公務人員（機關）不願承當責任，導致民怨或嚴重的問題。例如多年前的邱小妹事件，以及發生在臺中與南投兩地的母子自殺案，都曝露出不同政府機關，或不同承辦人員，可能存在互踢皮球或不願負責的現象。重點在於，很多公共議題或牽涉民眾權益的事項，經常同時橫跨多個機關（組織），甚至也多會是跨層級的問題。許多公共議題卡在跨機關（部門）的三不管地帶，以致問題發生時，不同機關多在互推責任。因此，面對公共治理的問題，接下來必須關注的是，如何透過公務人員核心職能之體現，強化問題解決之能力，而這是下文的重點。

## 參、公務人員之核心職能

雖然前人事行政局曾區分公務人員之核心能力為：管理核心能力及專業核心能力（蔡志恒、黃煥等、孫本初，民 100），並選定中高階主管職務之 6 項管理核心能力為：國內外情勢分析、願景目標與策略性思維等（人事行政總處，民 101），但面對前述公共治理問題的

挑戰，必須透過公務人員核心職能之體現，才可能達到問題解決的目標，或者，以下 4 個項目也可說是公務人員的核心職能。這 4 項包括，透明（transparency）、課責（accountability）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）。為什麼是這 4 個職能項目？首先，政府組織係代議政治的設計方式，本來就應該作透明化設計；才能讓民眾清楚瞭解政府組織運作內容，也可能降低公務人員上下其手或貪瀆的空間。而且，所謂透明不只是將相關資訊放在網站上，而是應該主動溝通，讓相關政策利害關係人，都能瞭解政府組織運作的邏輯。只是，公務人員因為有其專業性，相關業務難免長期運作下，不易為民眾所瞭解；多元化溝通就變得相當重要。

其次，因為民主政治就責任政治，政府組織運作透明，也是強化課責系統的重要因素。而課責系統或機制的設計，主要也在讓公務人員瞭解，其承辦業務所面對的不只是上級長官、議會（民眾），還有民眾應有的權益，也必須受到關注。當然課責機制可能出現的問題是，不同利害關係人間，可能存在課責認知的落差，導致衝突或誤解。或者，相關利害關係人可能逾越應有的職權範圍，造成倫理道德甚至法律的爭議。爭議的解決固然可以透過司法系統進行裁判，但司法系統對於行政系統瞭解也可能有限，或可能因此打擊公務人員工作士氣。因此，多元化的溝通協調機制不可或缺，但相關機制的運作，仍得要有不同政策利害關係的願意參與才行。

至於效率和效能也是公務人員必須堅持的理念或職能，只是背後的思維又和透明與課責有關；也和公務人員的能力有關。效率所指的是，公務人員能在一定時間內完成既定任

務；效能則指該工作任務或業務符合民眾的期待。不過，問題在於，政府部門和私部門（特別是營利部門）不同，公務人員的工作任務或目標經常是多元的，主要考量的不只是效率，還有公平正義，以及民眾、民代與官僚體系成員的感受。而這議題，也可以組織績效（organizational effectiveness）一詞涵蓋。Scott（1992: 353）用結果（outcomes）、過程（process）、結構（structure）3個要素衡量組織績效的指標（indicators），這等於將組織績效再作廣義解釋，同時點出組織績效必須考量多重面項。或者，這樣的衡量方式或理念，告訴我們組織績效的衡量，不能只看結果；還必須重視過程與結構，因為這代表制度因素的重要。

#### 肆、核心職能之體現

所謂核心職能之體現，就是公務人員具備前述核心職能應展現的工作態度與行為，最簡單的說法就是能夠解決公眾關心的問題。如前所述，為公務人員應堅持前述4項核心職能。在面臨工作挑戰時，要能「勇於承擔」或者「勇於負責」的工作態度。能從同理心、苦民所苦、便民的角度，進行跨域或跨機關合作，解決公共議題。主要因為很多公共事務或公共議題，必須有跨局處、跨機關、跨層級、跨領域的合作。或者，很多公共議題若單由某一局處或機關負責，會有很高的難度。例如，治安、環境、衛生、教育、生態等，都需要政府、民間、非營利組織共同合作，才能有效解決問題。而在基本核心價值的引導下，要建構契合政府改造後公共治理所需要的公務團隊，必須進一步依公共治理的特質，梳理在行政管理上所必須具備的核心能力為何，則應以多元分權、參與協力、解制賦能、全觀整合4個主要的治理特質

為經，以及對事的決策（policymaking）、對人的管理（management）、對互動關係的經營（networking）3個面向為緯，進行結構性的整理分析（黃富源，民102）。

根據作者觀察，有2個實際的案例，可以作為公務人員核心職能體現的說明。

第1個案例是臺南環境結盟的故事，8年前由於二仁溪與鹽水溪污染嚴重，當時經常到處是死魚，民眾向警察檢舉，但警察說這不是他的責任，請民眾至環保局檢舉，結果環保局不敢出面，因為出面取締污染源工廠，立即會有和業者關係深厚的民代前往現場關說；甚至可能會有生命或身體危害的問題發生。後來臺南地檢署檢察官出面，警察於是積極配合，環保局官員因此敢於取締並開罰單，因而形成緊密的「環境結盟」關係；間接與直接讓黑道難以介入，讓公共利益或環境獲得保護。臺南二仁溪、鹽水溪環境污染，就在環境結盟各機關組織密切合作下，很短時間就大幅改善溪水環境污染的狀況。重點在於，環境污染並非地檢署的業務範圍，但卻勇於出面承擔責任，值得效法、鼓勵。

第2個桃園縣環保局取締空氣污染的案例，由於桃園華亞科技公司，造成空氣污染，卻造假空污監測數據。環保局蘇科長不畏政治壓力勇於取締，並讓華亞公司付出巨額罰款。雖然取締與裁罰過程，屢遭縣議員關說、阻擋與杯葛，但蘇科長仍堅持做對的事。而且不僅堅持裁罰，後來還採取輔導的工作態度，這等於是依法行政下，又另外開了一扇窗戶，讓產業得以生存，同時兼顧環境保護。這也是公務人員主動發掘民怨（改善環境污染），以及積極解決民怨同時能兼顧產業發展的典範。其作為符合前述公務人員的職能，以及透明、課



責、效率、效能的要項。對於這些願意積極承擔責任的公務人員與機關，值得成為公務人員的典範；並認為這些勇於負責的公務人員與機關，應給予適當獎勵，並予推廣。（註 1）

作者相信公務機關（公務人員）類似的案例應有很多，只是未被公開表揚。因此政府應該思考的是，要能制訂鼓勵公務人員勇於承擔責任或積極任事的相關人事政策，讓公務人員有誘因投入公共事務。再者，政府（公務人員）和民眾是夥伴關係，公務人員從民眾而來，民眾會變公務人員、公務人員也會變民眾。例如依目前退休制度，有很多公務員在 55 歲之前退休；這樣的年紀其實正值智慧成熟，可以為公務事務有更多的貢獻，應想辦法創造管道，讓這些退休公務員願意投入公共事務。就因為公務人員與民眾角色會轉換，所以有必要建立符合社會公義或可長可久的公共治理模式，而這種模式可以讓公務人員體現核心職能。

## 伍、結論

面對日益複雜的環境變化，以及層出不窮的公共（治理）議題，值得政府與社會大眾重視。而如果未能發展健全的公共治理模式，或未讓公務體系設計完整的核心職能，或沒有制度管道，讓公務人員體現核心職能，可能造成政府或國家競爭力的下降。因為政府掌握資源最為豐富，也最有責任思考與引領社會大眾投入公共事務；或應創造社會大眾投入公共事務的制度或文化氣氛。也由於公共治理議題愈來愈多元，因此要有跨域治理的概念，能讓不同領域、不同層級、不同機關人員，願意主動積極形成團隊，共同面對問題，並提出解決問題的對策。而且能依透明、課責、效率、效能 4 項核心職能，進行制度之規劃與設計。而這種制度的建立是永遠或永續的概念，所以應有長遠全觀的視野。

## 附註

註 1：《今周刊》，第 834 期，<<http://www.businessday.com.tw>>（檢索於 2012 年 12 月 23 日）。

## 參考書目

1. 「中高階公務人員之核心能力表」，人事行政總處，<<http://www.opm.gov.tw>>（檢索於 2012 年 12 月 1 日）。
2. 林水吉，*跨域治理*，臺北：五南出版社，2009 年。
3. 黃富源、王崇斌，「行政院政府組織改造人力資源管理的重點與展望」，*國家菁英季刊*，第 31 期第 8 卷第 3 期，2012 年，1-19。
4. 黃富源，*政府組織改造公務人員核心職能的建構*，2013 年。
5. 孫本初、鍾京佑，「治理理論之初探 - 政治、市場與社會治理架構」，*政治大學公共行政學報*，第 16 期，2005 年，107-135。
6. 彭錦鵬，「全觀型治理：理論與制度化策略」，*政治科學論叢*，第 23 期，2004 年，61-100。
7. 蔡志恒、黃煥等、孫本初，「我國中央政府中高階公務人員訓練之績效評估—以專業核心能力為基礎」，*T&D 飛訊*，第 123 期，2009 年，1-31。
8. 蔡秀涓，「臺灣文官的公共服務價值觀與新公共服務精神的比較：經驗調查初探」，*文官制度季刊*，第 1 卷第 4 期，2009 年，111-135。
9. del Carmen R.V. *Civil Liabilities in American Policing: A Text for Law Enforcement Personnel*, 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2009.
10. Scott, W.R. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3rd ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

# 實踐行政透明措施 打造乾淨廉能政府

周志榮 前法務部廉政署署長（現任臺灣新竹地方法院檢察署檢察長）

## 壹、前言

2012年12月5日國際透明組織（Transparency International, TI）公布以全新方法建構2012年清廉印象指數（Corruption Perceptions Index, 簡稱CPI），臺灣分數為61分，勝過約八成納入評比國家，在東亞僅次於新加坡、香港及日本。國際透明組織分析指出：「2012年清廉印象指數以0（0分代表被

評價最貪腐）到100分評價（100分為評價最廉潔），在176個納入評比國家及地區中，三分之二的國家低於50分，顯示公共機構需要更透明，有權力的官員需更加以課責。丹麥、芬蘭及紐西蘭清廉印象指數以90分並列第1名，這些國家因資訊較開放及訂有公職行為規範而表現亮眼。」（如圖1）

國際透明組織主席胡潔特·拉貝勒

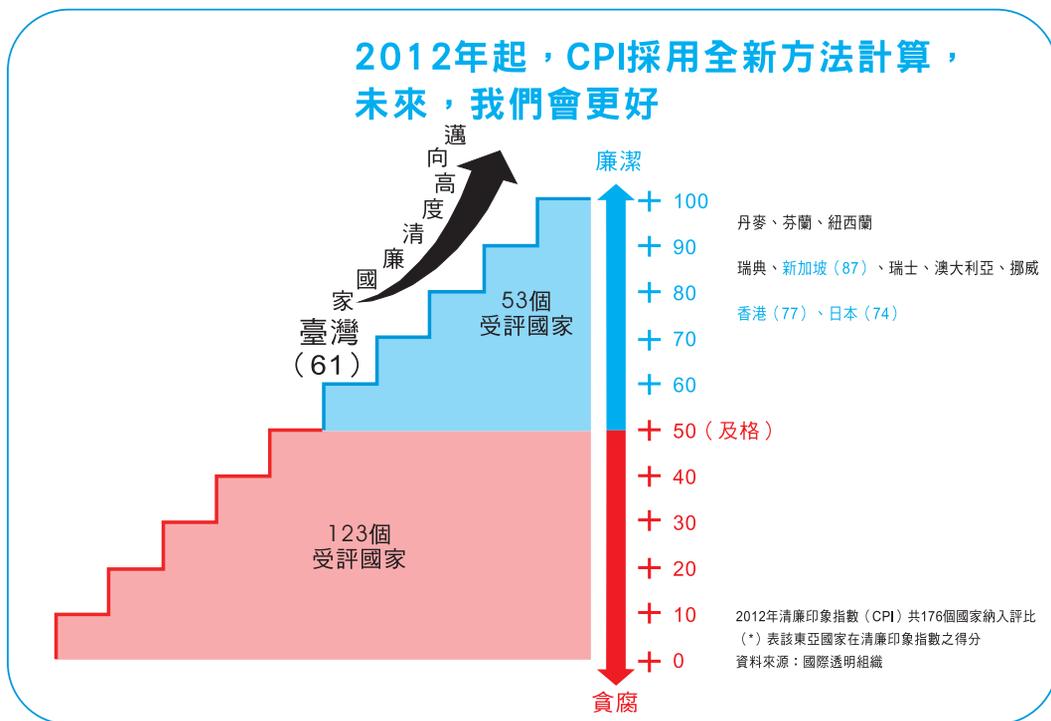


圖1 2012年起，CPI採用全新方法計算，未來，我們會更好



(Huguette Labelle) 更指出，各國政府必須將反貪腐行動整合入公共決策，優先工作包括：對遊說及政治獻金加以規範，讓公共支出及契約更透明，並使公共機關對人民更加負責。因此，高度「透明公開」是國家清廉度獲得高度評價的關鍵因素之一。

國際透明組織倡議建構國家廉政體系 (National Integrity System, NIS) 的概念，認為一個國家追求法治、生活品質、永續發展，須有穩固的國家廉政體系為基礎，該體系則由立法機關、行政機關、司法系統、公部門、執法機構、選務機構、監察、審計、反貪腐機構、政黨、媒體、公民社會、企業等許多支柱所支撐。準此，行政院參考前述倡議在 2009 年 7 月 8 日訂頒「國家廉政建設行動方案」，明訂加強肅貪防貪、落實公務倫理、推動企業誠信、擴大教育宣導、提升效能透明、貫徹採購公開、實踐公平參政、參與國際合作等 8 個面向的具體作為，其中「提升效能透明」與「貫徹採購公開」2 個面向即以透明、公開為核心。

法務部廉政署 (以下簡稱廉政署) 職司國家廉政政策規劃，積極推動建構有助良善公共治理的行政透明措施，以打造廉能政府，本文將簡介國外推動透明化的經驗，並闡述我國建構透明政府的進展與廉政署的努力及策進作法，希望促進透明化融入我國公共決策，以提升國家清廉度評價及競爭力。

## 貳、透明化之重要性與國外經驗簡介

國際透明組織於 2011 年在歐盟委員會的贊助下，有系統地評鑑歐洲 25 個國家在「國家廉政體系」架構下的 300 多個機關 (構)，並於次 (2012) 年 6 月以「金錢、政治、權力—

歐洲的貪腐風險」主題出版評鑑報告，其中「透明度」是「國家廉政體系」各項支柱的評鑑指標之一。又「透明」亦為影響國家競爭力表現的細項指標，國際管理學院 (International Institute for Management Development, IMD)、世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 等國際評比機構，均將政府政策或決策的透明度列為國家競爭力評比的細項指標，顯示透明與政府廉能及國家競爭力有密切關聯。

### 一、行政透明的範疇

學者蘇彩足曾將政府透明化的範疇區分 3 個面向 (註 1)：

#### (一) 財政透明化

包含預算報告、預決算報告應詳實揭露事項、各項財政報告的完整性、真實性與課責性等規範。

#### (二) 政治透明化

公共組織政治與決策活動透明化的過程，在政府資訊揭露的基礎上，評估我國在政治獻金、遊說行為與公職人員財產申報的法制與透明揭露程度。

#### (三) 資訊透明化

包含「資訊公開的法制化」、「資訊公開法制的執行程度」、「資訊公開的適切與完整性」、「資訊公開例外條件的合理性」等。

### 二、國外推動行政透明的案例

為完善我國透明機制，謹以瑞典、芬蘭、丹麥及經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱 OECD) 之發展經驗及倡議作為借鏡，

茲分述如下：

### （一）瑞典、芬蘭、丹麥等國家資訊公開法制（註2）

資訊公開制度始於瑞典 1766 年憲法，法律明定公民有權查閱官員的財產與納稅狀況，有學者主張這是財產申報制度的開始，雖則瑞典並無公職人員財產申報制度之相關法令，但許多高階公務員仍會公布其財產，最主要者，瑞典新聞自由法（The Freedom of the Press Act）規定，人民原則有權閱覽政府文件及檔案。瑞典的一般公民在受教育的過程中，都明白自己有關政府資訊公開的查閱權利，媒體記者尤其清楚。

芬蘭憲法第 2 章第 12 條明確規定資訊公開制度，使得政府資訊的公開透明成為一般原則規定，僅得例外加以限制；相關法律原則亦准許每位民眾和媒體檢視政府檔案並核對政府機構的決定，亦得藉而監督政府的運作。

1970 年丹麥通過公開政府文件的法律，提供媒體與民眾明確的查閱權，國會監察使並不受該法拘束，惟仍允許媒體查閱相關文件，且監察使的年度報告必需公開出版，媒體的報導，不僅具監督功能，也是最好的宣導。

北歐 3 個國家都非常重視資訊公開制度，這些國家的國民已經將透明化政府視為生活的一部分，因而能長期在國際透明組織清廉印象指數的評價名列前茅，實為值得我國學習的典範。

### （二）南半球最清廉的國家－紐西蘭

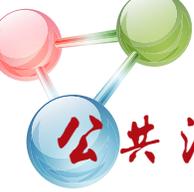
紐西蘭 2011 年於亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）經濟委員會第 2 次會議提出提升政府資訊可用性方案（Data

Re-use Program）報告，指出該國政府部門須提供優質且便民使用之公開資訊。另在政府部門之財政績效管理方面，亦率先導入企業部門投資報告制度（investment statement），公開揭露政府資產與負債的各類細項，以及各項政府預算的投入及產出結果。

### （三）OECD 倡議遊說透明化

OECD 積極倡議「促進遊說透明與廉潔 10 項原則」（10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying），值得我國精進遊說法制之參考，謹將該 10 項原則分述如下：

- 1、各國應確保提供所有利害關係人公平的環境，以對於公共政策的形成及執行均有公平及均等機會參與。
- 2、遊說法規及指引應處理遊說實務有關的治理問題，注意社會政治及行政環境。
- 3、遊說法規及指引應與廣泛的政策及法規架構一致。
- 4、有關制定遊說法規及指引，各國應清楚定義「遊說」及「遊說者」。
- 5、各國應提供足夠的透明環境，以確保公職人員、國民及企業可就遊說活動取得充分資訊。
- 6、各國應促進利害關係人（包括：社會民間組織、企業、媒體及一般大眾）監督遊說活動。
- 7、各國應提供有關公職人員行為規範的明確法規及指引，於公共機關及決策過程培養廉潔文化。
- 8、遊說者應遵循專業標準及透明原則，並為培養透明及廉潔的遊說文化分擔責任。



- 9、各國應使主要關鍵行為者落實一致性的策略及實務作法，以達成遵循法規的目標。
- 10、各國應定期檢討有關遊說法規及指引的執行情形，並根據經驗作必要的調整。

## 參、廉政署的努力及策進作為

### 一、我國推動透明政府進展

我國建構透明化的法制方面，自 1993 年實施公職人員財產申報法起，相關立法陸續完成並施行，包括：1999 年行政程序法及政府採購法、2000 年公職人員利益衝突迴避法、2004 年政治獻金法、2005 年政府資訊公開法、2007 年遊說法等。有關公務員行為透明化的行政規則有公務員廉政倫理規範（2008 年 8 月 1 日生效）及行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點（2012 年 9 月 7 日生效）。但依賴法制面尚不足以建構透明的政府，畢竟徒法不足以自行，任何法律均需有效實踐與課責機制，方能克竟全功。

### 二、地方政府實踐行政透明的作法——以臺北市政府為例

行政透明機制是預防貪瀆發生的策略之一，可消弭政府與民眾的資訊不對稱，提供民眾直接監督政府的可及性（accessibility），減少貪腐的機會，達到行政機關內部自律與民眾外部監督的雙重效果，更可以提升民眾對政府施政的信賴。

有學者研究指出（註 3），推動 E 化創新整合服務是電子化政府的發展趨勢，網站服務品質會顯著影響使用者滿意度與持續使用意向。惟從另一角度觀察，推動電子化政府不僅提升便民服務及施政滿意度，也有助於避免民眾對政府有「黑箱作業」的疑慮。行政院研究

發展考核委員會近年持續引領各級機關積極推動電子化政府，已具績效，而臺北市政府辦理行政透明化亦有可資參考之成果，謹列舉案例如下：

#### （一）垃圾焚化廠設置「傾卸平臺遠端監視系統」及「車輛出入監視系統」

以臺北市北投垃圾焚化廠為例，早期地方居民對於進廠垃圾是否夾帶有害事業廢棄物，屢有疑慮，不時向廠方表達不滿，該廠於 2002 年 10 月 18 日設置「傾卸平臺遠端監視系統」及「車輛出入監視系統」，讓民眾得以藉由該廠網站上之遠端監視系統即時監督車輛出入及垃圾進廠投入等情形，結果該廠即不再受到民眾質疑進廠垃圾夾帶有害事業廢棄物。前述作法僅僅只是將原有的監視系統公諸網路，不需要額外支出大筆經費。

#### （二）里鄰經費使用情形公告於里辦公處網站

另以臺北市里鄰經費運用情形為例，依規定里辦公處應將經費使用計畫、回饋需求、使用細項、工作進度、承作廠商等資訊公告於里辦公處公告欄及里辦公處網站，藉由網路將資料完整公開，即可讓市民有便利的管道檢視並監督。

#### （三）開辦「行政透明獎」

臺北市政府自 1999 年起開辦「行政透明獎」，藉由獎項的推動宣導、選拔與策展，鼓勵各機關結合電子化政府的要求公開業務資訊，得獎及參獎的多項措施，如建照協審制度、道路施工許可及管理系統的開放、監理處的考照服務的透明化措施等，都提供了市民透過網路直接監督市府施政的管道。「提供民眾直接監督政府施政的可及性」是該獎項評選的重要標準。

#### （四）建照協審制度

以獲獎的「建照協審透明化措施」為例，建照協審制度是由「臺北市建築師公會」參與審查，同時配合收件標準化，公文平行會辦、擴大免簽及行政授權等革新措施，達到減少退件、縮短發照時間之目標，有助於提升建築執照核發效率。尤其值得注意的是，臺北市建管處為提升效率而積極採行資訊公開透明措施，完全揭露 44 項收件審查標準及 171 項核發審查標準，使臺北市建築師公會建築師得以協檢、協審方式參與建照核發作業，澈底打破黑箱作業。

目前申請者可以在臺北市政府網站上查到建築執照所有的作業程序、審查標準、每個申請案件的審核進度及過程、退件原因等，亦即透過網路隨時可以得知目前案件審查進度，從而達到「直接監督政府施政的可及性」。

### 三、廉政署推動行政透明的努力及策進作為

廉政署自 2011 年 7 月 20 日成立以來即體認到政府透明對於防杜貪腐及提升國家競爭力的重要性，爰積極推動行政透明理念，研擬各項具體作為，期藉實踐行政透明措施打造乾淨廉能政府，謹就各項努力及策進作為分述如下：

#### （一）以論壇開啟跨部門對話，積極凝聚共識

廉政署於 2011 年 12 月 9 日國際反貪日當天與臺灣透明組織共同舉辦「廉政與治理」學術論壇，邀集專家學者探討政府透明與課責等議題，並邀請各機關代表與會。

為進一步凝聚各界對行政透明的共識，廉政署接續於 2012 年 4 月至 7 月與臺灣透明組織在北、中、南區合辦「行政透明論壇」4 場

次，邀集推展行政透明化績優機關（如臺北市、交通部、內政部等）分享實務作法，議題包括：建照協審及 e 化服務、公路監理、政府採購工程發包、移民面談管理等，讓與會的中央部會及縣（市）政府代表瞭解政府行政透明的具體推動方式。

#### （二）建立「全民顧水 臺灣足水」廉政平臺，全力確保治水工程品質

政府為改善南部地區主要水庫（曾文、南化、烏山頭水庫）營運功能，自 2010 年起分 6 年編列新臺幣 540 億元經費，加速水庫治理及水源開發，降低缺水風險及維持水庫壽命。廉政署秉持廉政工作應「標本兼治」的原則，除依法積極偵辦弊案之外，也從預防性角度出發，協助機關先期降低弊失風險、消弭不當干擾，遂從 2011 年 12 月起啟動「全民顧水 臺灣足水」廉政平臺系列活動，推動以下作為：

##### 1、跨域整合橫向聯繫，建立優質公務環境

透過工程、檢察、廉政、審計、NGO 團體、民意機關及地方基層跨域整合，經由民眾參與及監督，提升工程品質及廉潔效能；協助機關排除請託關說、誣控濫告、暴力威脅等外力不當干擾。

##### 2、掌握工程狀況，促進作業公開透明

蒐集工程執行內容，協調工程機關透過網路或其他方式對外公布，使廠商或民眾充分瞭解資訊；政風機構於職掌範圍內，協助機關建立透明公開之採購作業，維護廠商合法權益。

##### 3、教育宣導觀摩，精進專業知能

辦理教育訓練課程，精進廉政志工專業知能，讓廉政志工有能力發現施工缺失，進而透過廉政平臺反映，提升工程品質。另辦理南部



地區各縣市平臺聯繫人及志工間交流，相互觀摩並交換意見。

2011年12月19日法務部、廉政署與經濟部水利署南區水資源局（簡稱南水局）共同舉辦「全民顧水 臺灣足水」座談會，決議於工程主政單位南水局設置「全民顧水、臺灣足水專案—行政透明專區」網頁，並將「曾文、南化、烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例」各相關工程，包括其基本資料、工程內容、工程半月彙報表、監工資訊及民眾陳情等資訊均上網公開，供全民監督檢視，完整提供資訊供外界檢視。2012年11月南水局「攔汙柵延長工程」並榮獲行政院公共工程委員會（簡稱工程會）「第12屆公共工程金質獎-優

等」。故「全民顧水 臺灣足水」廉政平臺推動迄今已逐漸展現成效（如圖2）。

### （三）研擬推動行政透明作業原則，指定政風機構為示範單位

為利各政風機構加強協助機關推動行政透明，廉政署刻研擬政風機構推動行政透明作業原則，建議各機關可採取以下推動策略及作法：

#### 1、計畫作為

各機關應責成副首長邀集業務單位主管、資訊、研考、會計、政風等單位人員，研商推動行政透明措施短、中、長期具體作法，提廉政會報討論並納入或融入年度工作計畫列管執行。



圖2 系統性跨域治理廉政平臺—從供給面減少貪腐，建立對貪腐零容忍的文化

資料來源：1. 法務部廉政署全民顧水，臺灣足水專區，<<http://www.aac.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=258101&ctNode=31746&mp=289>>  
2. 經濟部水利署南區水資源局，<<http://www.wrasb.gov.tw>>

## 2、辦理教育訓練

各機關應將行政透明相關課程納入年度常訓，要求各級主管、資訊、研考、會計、政風人員取得一定學習認證時數，並安排觀摩或參訪具實務經驗的機關。

## 3、檢視現行作業流程

各機關應進行作業流程透明度檢視，檢視項目包括：依法應公開之事項是否業已公開；公開的訊息是否完整且正確；非強制公開之事項有無主動公開；民眾是否容易取得並能夠解讀所公開之資訊；公開資訊是否有助於民眾直接監督政府；其他有無需改進之項目等。另尤其應注意民眾申請提供資訊之個案，是否依法妥適提供。

## 4、建置具體透明化措施

各機關應依據行政流程檢視結果，選定優

先業務，研提透明化措施，納入標準作業程序，作法上宜優先結合機關電子化政府的推動及科技運用，於機關網站充分公開相關資訊。

## 5、提供獎勵制度及成果發表

各機關推動行政透明化措施情形應定期提報廉政會報，考量擇優發表推動成效，表揚獎勵有功人員。

廉政署於 2012 年 10 月 4 日舉行政風機構研商「強化防貪網絡策進作為」會議，就前述原則提出專題報告，指定臺北市政府政風處擔任示範單位，業將該處具體推動辦法提供其他政風機構參考辦理（如圖 3）。

### （四）研修「國家廉政建設行動方案」，強化透明公開

為全力推動「廉能政府、透明臺灣」之廉政政策主軸，2012 年研修「國家廉政建設行動

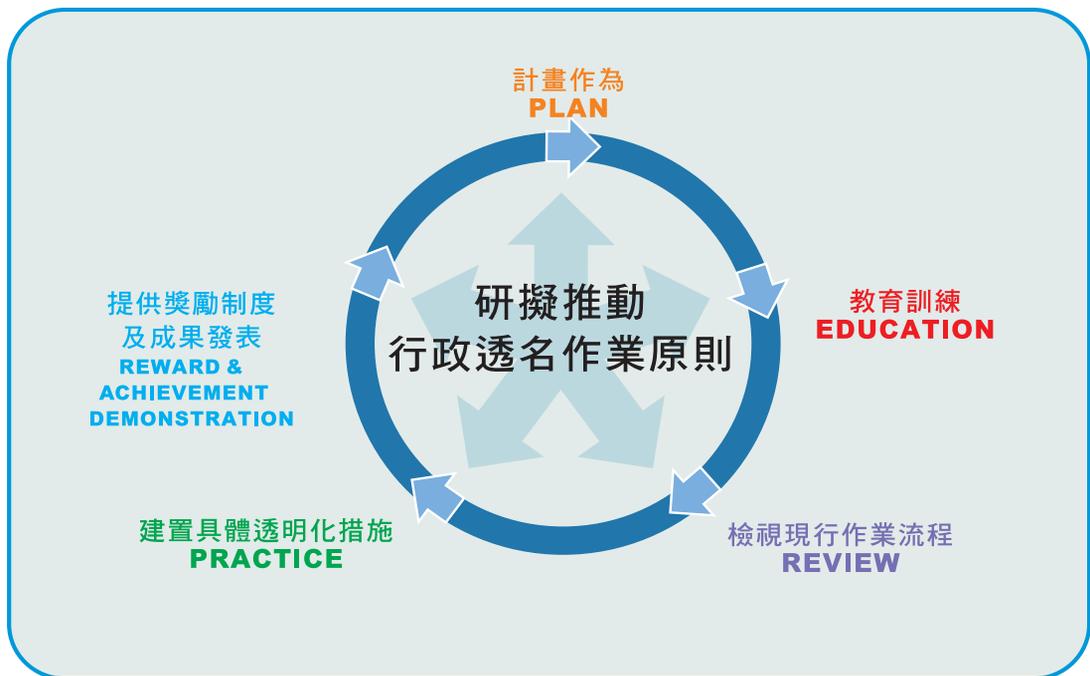


圖 3 廉政署研擬政風機構推動行政透明作業原則，建議採取推動的策略及作法



方案」，由各機關本於權責共同推動，其中強化透明公開之具體策略與執行措施包括：

1、健全陽光法令，促進課責透明

研修公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法；就公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法等業務，加強與監察院聯繫，建構廉政署與監察院相關單位聯繫合作平臺機制。

2、落實公務員行為規範，建立透明政府典範

加強宣導「公務員廉政倫理規範」及「行政院及所屬機關機構請託關說登錄查察作業要點」規定，對象包含政府機關首長、機要人員、員工及公股事業官派董事、監察人及經理人等，以落實請託關說登錄作業。

3、創新電子化政府網路服務，提升資訊透明

建構優質行動政府資訊整合服務，建立中

央及地方多元網路高速資訊交換服務，推動提升民眾資訊服務機制，優化政府網站服務品質。

4、落實政府資訊公開，提高決策行政透明度

落實國家檔案開放應用，研修並宣導政府資訊公開法，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督。

5、推動行政透明，建立公開機制

研擬推動行政透明措施，檢視相關作業流程，建立獎勵機制（如行政透明獎），積極推動行政透明化，鼓勵民眾共同監督政府施政作為。

6、落實政府採購程序公平、公開

建置整合性政府電子採購系統，推動政府採購電子化；健全採購申訴、履約爭議調解、仲裁機制，並促進資訊公開、透明，解決機關與廠商間之爭議。

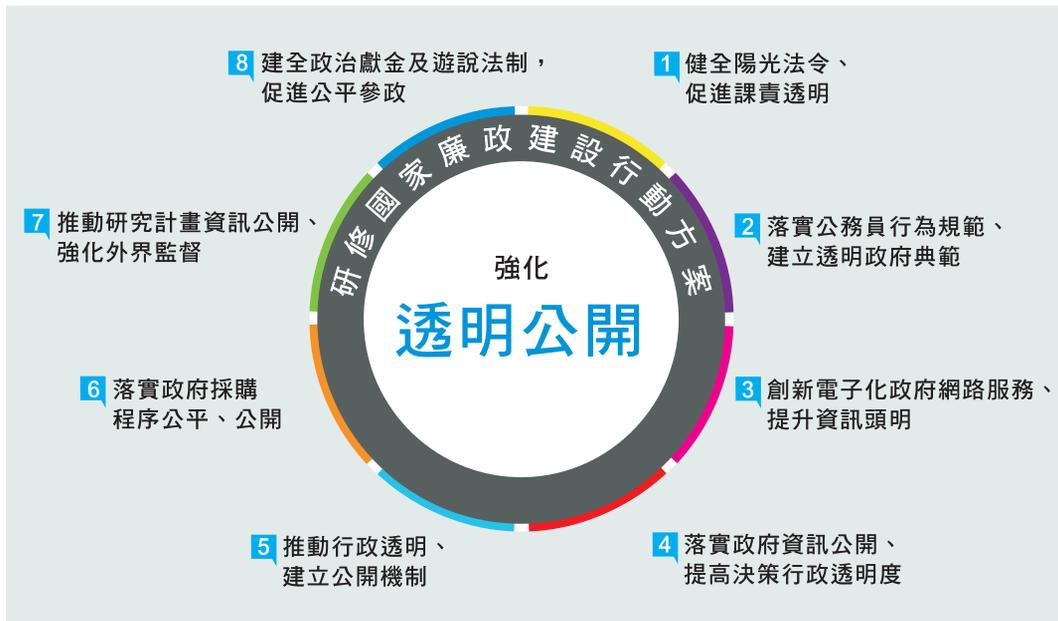


圖 4 研修國家廉政建設行動方案，由各機關本於權責共同推動

## 7、推動研究計畫資訊公開，強化外界監督

研議公開補助經費相關資訊之可行性，落實外界監督機制。

## 8、健全政治獻金及遊說法制，促進公平參政

強化政治獻金監督及公開機制，促進政治環境之公正、公平；辦理遊說法宣導活動及教育訓練工作，研議改進遊說制度；落實遊說登記制度（如圖 4）。

推動行政透明除加強外部監督的可及性之外，不同政府部門間的資訊透明分享也是促進廉能的關鍵。廉政署積極與審計部、工程會協調建立業務資訊分享平臺，以完善國家整體防貪機制，目前已訂定「法務部廉政署及所屬政風機構處理異常採購資訊及會同辦理公共工程抽驗實施計畫」，協調工程會授權「政府電子採購網」、「公共工程標案管理系統」等資訊查詢及勾稽權限，未來將定期分析異常採購資訊並適時送請政風機構配合專案稽核或清查提

出風險預警，以強化政府採購及公共工程的品質效能。

## 肆、結語

沒有「透明」，就沒有「課責」。公共行政學者指出（註 4），政府的透明度與政府的責任相關，透明度與課責兩者之間是成正比，政府愈透明，才能愈負責任，要求政府負責任的前提是政府要夠透明，如果不透明，根本就負不了責任，廉政不再只是少數廉政與政風人員的業務，而是經由全民社會監理網絡彰顯民主治理。民主多元與法治是臺灣的核心價值，我國國家競爭力在國際間居於領先地位，但與北歐高度廉潔國家相較，還有很多需要努力的地方，尤其實踐行政透明是打造廉能政府的關鍵，有賴各機關及全民的支持，絕非靠廉政署能獨力達成。謹以本文「拋磚引玉」，期待各級政府機關、社會大眾與廉政署一起為打造透明的廉能政府而共同努力。

## 附註

註 1：蘇彩足等，*政府透明化之分析架構及評估*，行政院研究發展考核委員會（2009 年 12 月）。

註 2：張榮貴等，*考察丹麥、芬蘭、瑞典現行廉政制度及發展報告*（2002 年 9 月 23 日）。

註 3：曾冠球、楊昌衡，「影響民眾持續使用網路申辦服務意向之研究」，收錄於 *臺灣公共行政與公共事務系所聯合會暨國際學術研討會會議手冊*，（2012 年）。

註 4：李宗勳，「政府不透明 貪腐難現形」，*聯合報*（2012 年 12 月 27 日），A19 版。



# 公共服務與政府創新之探討

廖麗娟 行政院研究發展考核委員會研究發展處處長  
林嘉琪 行政院研究發展考核委員會研究發展處科長

## 壹、前言

創新並沒有一定的定義，有的強調想法、有的強調方法，有的強調劇烈的改變、有的強調漸進的改變。而創新理論問世，可以追溯到 1934 年經濟學大師熊彼得（Joseph A. Schumpeter），提出經濟學上對創新最有名的所謂破壞性創造的詮釋：把原來的生產要素重新組合，改變其產業功能，以滿足市場需求，從而創造利潤。發展至今，談論範圍也逐漸從產品創新，擴大到製程、技術與組織面的創新，近幾年再延伸到服務創新。對私部門而言，服務創新可以是新的服務內容或顧客體驗，是創造新的傳遞介面或服務流程、更甚至可以是創造新的經營概念與獲利模式。

創新對於公私部門而言都是重要的議題。然而政府創新的研究並不多，多數還是仰賴企業的相關文獻及研究，其中的創新過程及結果因組織特性差異有其相同與相異之處。私部門創新的研究，主要是集中在技術性的創新，特別是新產品的研發。相對而言，政府治理或是服務的創新就顯得比較沒有那麼具體明確，可能是服務提供者與使用者關係的改變，這種創新會產生在過程、影響以及結果，而不僅僅是產品本身。

另外，環境系絡的影響也不容小覷，直接影響到創新的要素、過程與結果，間接影響到組織的資源配置及策略。Tidd（2001）就主張創新的複雜性與環境的不確定性是影響政府創新的關鍵。公共服務創新的複雜度也來自於它的公共性與集體性，政府所提供的不僅是個人利益，同時也必須兼顧集體的效率、效益與目的。因此政府的創新不只要考慮到服務品質的立即改善以及目的的合適性，更要兼顧公共價值。

本文將先從行政學術上理論的概念移轉，探討被服務者角色的轉換所帶來創新服務的改變，再從實務上介紹各國政府在推動服務創新的機制，並歸納出服務創新的類型，最後就創新成敗的可能性與成本進行討論。

## 貳、被服務者定位的轉變：從顧客至上到公民優先

不同的行政理論或典範，對於創新各有不同的界定與討論。Benington and Hartley（2001）綜整了政府治理的 3 個典範：公共行政、公共管理以及公民治理，討論創新如何產生以及被採用（如表 1）。每一個典範，各有其不同的治理與管理的假定，對於產生創新、支持創新的強調重點也各有不同。值得注

表 1 不同行政典範的各項治理概念轉變

| 分析      | 典範 | 公共行政                | 公共管理                         | 公民治理／網絡治理         |
|---------|----|---------------------|------------------------------|-------------------|
| 環境      |    | 穩定                  | 競爭                           | 持續改變              |
| 人口特質    |    | 同質的                 | 分裂的                          | 多元的               |
| 需求 / 問題 |    | 簡單、專家決定             | 需求面、由市場決定                    | 複雜、易變、具風險性        |
| 策略      |    | 國家、生產者為中心           | 市場、顧客為中心                     | 由公民社會決定           |
| 治理角色    |    | 官僚組織、公務人員           | 市場<br>購買者與提供者<br>顧客與簽約者      | 網絡與夥伴關係<br>公民領導   |
| 關鍵內容    |    | 公共利益                | 公共選擇                         | 公共價值              |
| 創新      |    | 全國性、普遍性大規模的創新       | 組織型態的創新                      | 中央與地方層級的創新        |
| 改善      |    | 初始大範圍的改善，但缺乏持續改變的能力 | 管理過程與系統的改善。以顧客為焦點帶來某些服務的品質改善 | 同時要求第一線服務的轉型與持續改善 |
| 決策者角色   |    | 命令者                 | 宣告者 / 管理者                    | 領導者與詮釋者           |
| 公共經理人角色 |    | 執行政治決定者             | 效率與市場最大化者                    | 探索者               |
| 服務對象定位  |    | 服務接受者               | 顧客                           | 共同生產者             |

資料來源：Benington and Hartley (2001)，引自 Hartley (2005)。

意的是，公共行政、公共管理以及公民治理這 3 個典範有其時間序列的關係，也各有其優缺點，並不全然的哪一個就具有所謂的規範性 (Hartley, 2005)。

公共行政途徑，自戰後到 1980 年代早期，公共服務主要是依據立法、行政官僚與法規的途徑來提供。服務或管制的對象被假定為具有相同特性的民眾，他們的需求或問題是由專家來界定的，因此提供的是標準化、一致性的服務。政府擁有權力及權威，福利與管制服務是透過民選的代表，由國家所提供。中央與地方的政治人員在創新上扮演了重要的角色，像是發展重大嶄新的政策架構、爭取公民與政黨對創新立法的支持。這個時期的創新具有大規模、全國性以及普遍性的特色。大規模的改變、法令、財務以及人力的使用，代表著改變是從早

期開始的。大部分時候，這種創新所帶來的改善也是普及並且明顯的。然而，由上而下的執行也代表著持續改善與適應的能力是有限的。決策者在公共行政途徑中所扮演的創新角色是命令者，立法並且支持大規模的改變，執行的細節工作就由行政人員負責。官僚體制內的公共經理人主要任務在於執行政治意志與決定，不帶任何感情與意見。服務對象被定為對服務沒有太多意見的接受者。

另一個創新的途徑，是 1980 年代後發生在英國、紐西蘭等地的新公共管理途徑。這個途徑的創新，特別注重中央政府的行政體系、購買者與提供者分立等組織型態與過程的改變。創新的要素主要是組織型態與運作過程。並非所有的服務使用者都能被當成顧客，因此以顧客為焦點並非對所有服務的改善都有幫



助，特別是因此其效果也未必全然都是好的。決策者在內閣的角色仍是命令者，但新公共管理途徑將其他政治人物的角色定位為服務的管理者以及改變的宣告者。官員變成了公共經理人，將效率最大化，尋求改善準市場以及服務品質的創新。民眾被視為顧客、服務的使用者，對服務的範疇及內容被賦予發聲的權利。

公民治理或網絡治理的移轉，主要來自政府活動的環境走向相對複雜的社會環境，而非單純的官僚體制或市場機制。從 1997 年開始，治理的網絡型態就成了政府與市場之外的另一個選擇。網絡治理的創新，強化了決策者將新想法轉化為新行動的領導角色。當內閣持續透過大規模的立法來引導創新的時候，其他人則關注於透過倡議、提供實驗與合作的資源，以及協調不同利害關係人等方法來支持創新。公共管理者的角色轉換為社會價值的探索者，民眾也成了服務與創新的共同生產者。

Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 在 2000 年時提出的「新公共服務理論」Benington 及 Hartley 的論述有相當程度的重合，新公共服務理論提出 7 項主張如下 (Denhardt & Denhard, 2000)：

## 一、服務甚於領航

政府的角色傾向協助公民匯集並解決共享的利益，結合私人、非營利團體，以尋求面對社會問題，而不在於控制或引導新方向。

## 二、公共利益是目標，不是副產品

公共行政人員必須建造一個共同分享的公共利益概念，其目標並不是被動去尋找個人的快速選擇，而是分享利益和分擔責任。

## 三、策略性思考、民主性行動

符合民眾的政策和計畫透過集體的努力和共同合作程序，才能有效的達成。行政人員規劃執行服務的過程也必須採用策略性思考，將更多公民納入合作與對話範疇，形成策略夥伴關係。

## 四、服務公民而非顧客

行政人員所服務的對象是公民，是能互相信任、對話與合作的公民，而不是著重個人利益的顧客。換言之，公部門的服務並不只是主動尋找協助的民眾，更要延伸到沒有積極尋找資源的人民以及未來世代。

## 五、重視公民意識甚於企業家精神

行政人員應該重視的是專業精神與職業倫理，不是新公共管理所提的企業家精神，後者常常以「效率」為要求。由於公共利益可能被枉顧，因此，行政人員要注意的是公民意識與公民資格，同時也該鼓勵公民參與政策及行政過程，以塑造真正的公共利益。

## 六、承認課責並不簡單

規劃執行公共服務的行政人員所要負的責任類型很多，不同於過去理論所強調的單一且過於簡化的責任，新公共服務論認為「課責」混合多種複雜因素，公務人員的責任包含價值的重複和規範的重疊，於理於法均不可能獨自作決定，必須經過公民對話、遊說、公民授權及讓公民了解問題之所在。透過課責機制的建立，不僅可建立公民權，更可讓公務員的權責更明顯。

## 七、重視人而非僅是生產力

官僚進行服務時，心中所重視的價值是人，而不是僅僅只是生產力，必須高度尊重人民，並透過權力分享機制，藉由合作與共同領導方

式，來創造人民的共同利益。

1980年代的公共管理引進了企業界的管理理念與作法，也首度將顧客導向與品質提升的觀念帶入公部門，延續到1990年代與Osborne and Gaebler所提出的新政府運動結合，將政府的治理轉變為回應顧客導向的新治理典範。其後的公共服務理論或公民治理典範，試圖以「公民」取代「顧客」的角色，是認為效率並非政府唯一追求的目標，只服務講求自身利益的顧客，也沒有辦法達成真正的公共利益。公共價值必須透過能彼此對話合作的公民才能實現，行政人員的角色則是在擴大公民參與及公共對話，是一種有別與過去官僚體制由上而下的治理概念，行政機關必須更具體的回應公民需求並且讓公民的意見進場。

實務上，多數有關公共服務品質提升的獎項或評析，仍從「顧客」觀點出發，較少論及「公民」的角色定位。一方面是民眾對公共事務的參與程度是與自身利害相關，其立場主張也多從私利出發，要成就「公民」角色的權利義務與理性對話，並非一蹴可幾；換言之，多元利益下的公共利益達成是有一定難度的；其次，民眾的參與及對話或有可能帶來行政的低效率，政府部門提供了參與的管道與平臺，但卻不見得有能力處理不同、甚至衝突的需求。

目前這種所謂公民治理或參與的實踐，比較多是落實在社區的層次，透過與日常生活相關事務的參與及討論，引導民眾對公共事務的興趣，逐步推動公民社會的落實。

## 參、公共服務創新的機制與類型

### 一、公共服務創新的機制

「獎項」是政府創新的重要催化因素與機制。政府服務創新的獎項有2個主要的目的，一是對抗媒體以及政治上對政府公共服務的批評以及敵意，二是在政府部門中鼓勵創新的發展以及擴散（Borins, 2001）。

聯合國公共服務獎（The United Nations Public Service Awards）、歐洲公部門服務獎（European Public Sector Awards）、美國政府創新獎（The Innovations in American Government Awards）、加拿大卓越公共服務獎（Public Service Awards of Excellence）、澳洲的地方政府品質獎（National Awards for Local Government）等均是。各國透過這些獎項指標的設計，引導政府部門服務創新改革的方向。劉坤億（2012）曾就上述國外獎項評選標準進行比較，發現共同性的標準由高至低，依序為能否引進新概念、創新性、影響性，其次為可移轉性、公眾關注等（如表2）。

表2 各國創新服務評選標準共通性

| 獎項名稱<br>評選標準  | 聯合國公共服務獎 | 歐洲公部門服務獎 | 美國政府創新獎 | 澳洲地方政府品質獎 |
|---------------|----------|----------|---------|-----------|
| 創新性           | √        | √        | √       | √         |
| 公眾關注 / 重要性    |          | √        | √       |           |
| 意義 / 相關性      |          | √        |         |           |
| 影響性 / 效能 / 效益 | √        | √        | √       | √         |
| 可移轉性 / 擴散性    |          | √        | √       | √         |
| 規劃過程          |          |          |         | √         |

資料來源：劉坤億，2012：119



我國對於行政機關服務品質提升的評獎工作最早始於 1980 年行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）頒行「行政院所屬各級機關推行為民服務工作考核與獎懲要點」，每年度針對各機關為民服務績效，評選績優機關及人員，由行政院院長公開頒獎表揚，給予各機關與公務人員提供更好的服務品質之激勵誘因，此舉開創以評獎機制來激勵機關提供創新的途徑。1996 年行政院參考英、美、日等先進國家的作法，並引進企業界「全面品質管理」、「顧客導向」之理念，於同年訂頒「全面提升服務品質方案」，並頒發「行政院服務品質獎」，引導機關建立標準服務模式與品質基準，以提供民眾多質優的政府服務，前後共辦理 9 屆，總共產生 307 個得獎機關，樹立大量政府服務標竿，並形成機關重視服務品質及參獎的風潮。此外，行政院經濟建設委員會也於 2000 年起辦理 8 屆「金斧獎」，鼓勵機關公務人員參與法制再造工程，透過積極創新及流程改造，將企業精神導入政府部門提升行政效率及服務品質，藉以達成企業化政府的理念。

為進一步精進服務品質，除了維持品質管理及顧客滿意等作法外，行政院研考會參考歐美先進國家「優質治理」理念，在投入整體政府資源最小比例的原則下，尋求最高的服務價值，並要求政府提供服務的責任，導入透明、分權及公民參與的精神，於 2007 年頒行「政府服務創新精進方案」，以「持續推動民眾滿意服務」、「確保民眾知的權利與資訊使用權」及「鼓勵機關提供創意整合服務」三大核心目標，要求政府的服務要讓民眾的需求在第一時間獲得回應，也重視在不同層級、不同功能機關及業務之間的有效整合，以滿足民眾多元化及日新月異的各種需求。配合「政府服務創新

精進方案」，行政院研考會創設「政府服務品質獎」，該獎項依據機關服務績效屬性不同，規劃「第一線服務機關」及「服務規劃機關」等 2 類參獎類別，其中鼓勵機關提供創新整合服務就是最重要的評獎指標，更是機關獲獎的關鍵。該獎項自 2009 年起開始辦理以來，至今已辦理 4 屆評獎作業，中央與地方主管機關總計推薦 621 個機關參獎，共評選出 113 個績優得獎機關，除了激勵行政院暨所屬各機關及地方政府更重視服務品質，作法上也不斷推陳出新，有效擴散優質服務效益。

## 二、公共服務創新的類型

Borins 在 2001 年時曾就美國福特基金會的政府創新獎（Ford-KSG Awards）、加拿大公共行政機構創新獎（Institute of Public Administration of Canada ,IPAC Awards）以及澳洲等共和體制聯盟的公共行政與管理獎（Commonwealth Association for Public Administration and Management, CAPAM Awards）等獎項的得獎案例與得獎者進行調查，跨國分析出政府創新的特性、類型、障礙、來源，以及政府應如何支持創新。獲獎案例中最常出現的創新類型由高到低分別如下：

### （一）使用系統性的途徑

透過正式的夥伴關係，跨組織的合作，以全方位觀點分析相互關連的問題與計畫或整合的第一線服務。通常會廣泛的使用資通訊科技，以全面性與整合性的觀點分析問題與可能涉及的使用者與關係者，除了整合服務外，如整合性網站提供的一站式服務，也可能透過組織的重組來達成，許多政府都會採行這樣的方法來創新，問題在於科技能否帶來組織結構的改變，甚至是重組。

## （二）使用資通訊科技

資通訊科技的使用是創新案例中僅次於系統整合的重要方式，幾乎所有的獲獎案例或多或少都會採用。以科技為主的創新使得機關組織的運作與服務提供方式改變，同時也提升服務品質及效率。

## （三）過程改善

這類類型的創新，泛指那些讓政府服務過程更快、更友善、可近性更高的創新。通常會包含像是柏拉圖法則的應用、區分複雜與不複雜的個案、區分不同程度的使用者，或是自願的服從。像是私人年金計畫中，有限人力下，監控的人力會隨基金規模而調整、使用者付費機制的使用（如利用資通訊科技來降低交易成本或電子收費站等）、改變規定取得相對人自願性服從（如政府與零售業者簽訂協定，讓他們去監督上游工廠的工作條件與工人薪資，並且公布這些願意簽訂協定的零售業者名單，從而省下政府進行勞動檢查的人力）。

## （四）引進私部門或非政府組織的參與

將某些政府服務或活動開放讓私人部門來承攬或提供，也包括志工的引進。像是與電腦公司合作，無償提供電腦或電子查詢或交易設備供公眾使用，以及引進退休人力擔任志工等作法。

## （五）授權給社群、公民或第一線員工

授權的形式有很多種，可以在決策過程中的意見徵詢、邀請參與政策執行，授權給第一線員工則可能是鼓勵他們勇於創新或是對創新的風險表現出更大的包容。

另外，聯合國（2006）在整理過去聯合國公共服務獎的獲獎案例，也歸納出政府服務創

新的主要原則與策略（United Nations, 2006）：

### （一）整合服務

強調政府服務必須聚焦於協調與客製化的過程，透過整合性的價值鏈或各種型式的單一窗口將服務傳遞到民眾手中。

### （二）服務遞送分權化

將公共服務的遞送由中央下放到地方層級，使服務的提供能更貼近民眾的需求，同時也藉由民眾接受服務後的回饋，強化整合地方的需求與服務。

### （三）運用夥伴關係

透過公私部門合作、跨機關協力以及各種整合型政府的夥伴關係，被普遍認為是能更有效利用資源、提供服務，同時也是擴大參與的創新方式。

### （四）提升公民參與

透過各種參與管道的設計，將公民的角色與意見逐漸納入政府政策規劃與評估的過程中。許多國家發展出不同的策略來鼓勵公民主動參與，特別是在地方的層次，強調政府與民眾共同參與，解決各項用水、衛生、教育、能源及交通問題。

### （五）善用資通訊科技

各國政府在資通訊基礎建設的投入，有效的提升了公共服務提供的效率與效能，同時也強化民主的過程與政治透明度。像是地方政府設置電子化的公共資訊辦公室，有助於拉近地方決策者民眾的距離，特別是和個別民眾的互動，這種互動強化了政府的回應性，使民眾易於表達訴求，參與並影響決策過程，或在政策執行中提供建議。



我國政府部門的創新類型，在前述的「政府服務品質獎」指標的引導下，可分為4類（廖麗娟、黃子華，2012）：

## （一）簡化服務流程，提供整合性服務

包括跨機關水平整合、跨機關垂直整合以及同機關的水平整合。

## （二）導入資通訊科技，提供整合性服務

其方法包括有運用線上服務系統、運用辦公室自動化服務以及提供主動服務送到府。

## （三）結合社會資源，提供整合性服務

結合社會資源，運用志工力量，整合團體與建立社區夥伴關係，透過公私協力、異業結盟等方式，來協助政府提供公共服務。

## （四）運用多元途徑，提供整合性服務

運用上述流程簡化、資通訊科技以及社會資源等非單一、多種方式來提供服務。

許多的改變都涉及了上述超過一項以上的創新要素。因此可以說創新通常是多面向的，特別是那些大幅度與複雜的創新。因此從獲獎的案例類型可以看出，許多獲獎的創新服務都是系統途徑或是整合服務。其中最常見的是資通訊科技的使用，透過新科技的引進，重構服務的內涵與提供介面，甚至開發新的服務對象。

## 肆、結語

在降低成本與增加營收的生存法則下，企業的研發創新與生存間幾乎是不可顛撲的關係，成功的創新，是確保市場競爭力的要素，因此並不鼓勵創新的分享與擴散。但是對於政府部門而言，在不同的前提下談創新，急迫性、必須性與正當性往往是一個手段與目的間爭論與挑戰；不過不同於企業，政府的服務創新鼓

勵透過分享與擴散，來提升治理與服務的績效。兩者的相同點在於，創新是有可能不成功的，對企業而言，失敗的創新是成功必要的成本；對政府而言，成本的轉嫁往往比起學習到的經驗更容易為外部監督者所關注。

政府部門慣於宣稱創新就會帶來改善。但是實證研究指出，市場中的產品創新失敗的機率是相當高的，可能從30%到95%，可以接受的失敗率大概在38%左右（Tidd, 2001）。在公部門情況可能更不樂觀，因為媒體、政府內外部監督者會過度放大政府的失敗，使得不被承認的失敗可能更多。另一方面，創新決策與執行分離、政策目標的模糊，政治人物的不支持，或是沒有切合到服務使用者或利害關係人的需求等等都有可能帶來失敗。舉例來說，公共服務選擇的增加並不見得是必要的，服務項目增加不一定就是民眾所需，服務管道的增加也不一定為民眾帶來便利；而有些創新，如工作流程或技術的改變，往往會需要一段調適時期，因此在初期也可能會導致績效降低。無論如何，決定什麼時候中止沒有帶來改善的創新是相當重要的判斷，特別是對於習慣以新計畫掩蓋失敗的舊計畫的公部門（Hartley, 2005）。

長期以來政府在創新方面的表現都不如私人企業，主要是由於缺乏財務上的誘因，以及是不成功創新所帶來的傷害（Borins, 2001; Potts, 2009）。正視並以正確的心態面對創新成敗的可能性與成本，瞭解創新可能會走到困境、帶來錯誤，面臨困難與調適。而失敗的創新也有可能提升組織學習能力，而為往後的創新奠定基礎，會是政府服務創新理性化推動的必要。Potts（2009）就主張創新需要實驗的成本，是嘗試錯誤必要的資源使用，與一般所稱

的浪費或資源錯置並不同。

另一方面，近幾年政府財政緊縮的壓力幾乎是全球性的，創新服務的追求，除了滿足民眾需求外，也是在尋求最有效率、最低成本的服務提供方式來回應財政的壓力。換言之，政府部門本身的效率和生產力仍是民眾所期待的產出，因此如何以客觀的方式，持續的傾聽民

眾的聲音、了解民眾的期待，以及民眾目前對政府服務評價，對未來服務品質改善的優先順序，甚至是在各項服務創新規劃的初期將民眾意見納入，開放各種對話平臺、設計完善的進場機制等，讓公共服務的創新可以切合需求，符合期待，也是政府在進行創新規劃與公共服務改善上亟需的思考。

### 參考文獻

1. 廖麗娟、黃子華，「政府機關精進創新整合服務之策略」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 5 期，2012，15-26。
2. 劉坤億，「公共服務創新策略與評獎機制之研究」，*行政院研究發展考核委員會委託研究報告*，2012。
3. Borins, S. "The Challenge of Innovating in Government." *The PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government*. Arlington, VA., 2001.
4. Denhardt, J. V. and Denhardt, R.B. "The New Public Service: Servicing, rather than Steering." *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000.
5. Hartley, J. *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*, *Public Money & Management*, 2005.
6. Schumpeter, J. A. *The Theory of Economic Development*, MA: Harvard University Press, 1934.
7. Tidd, J. "Innovation Management in Context: Environment, Organization and Performance." *International Journal of Management Review*, Vol.3, 2001, 169-183.
8. United Nations. *Innovations in Governance and Public Administration*. New York: A United Nations Publication, 2006.
9. Potts, J. "The innovation deficit in public services: The curious problem of too much efficiency and not enough waste and failure." *Innovation: Management, Policy & Practice*, Vol. 11, No. 1, 2009, 34-43.



# 國家發展計畫之規劃與願景

李武育 行政院研究發展考核委員會綜合計畫處處長

## 壹、前言

隨著全球化 (globalization) 的浪潮崛起，國家治理主體無不以提升國家競爭力為重要課題，而政府為全球競爭的關鍵 (李隆生、張逸安譯，2007)，國家整體競爭優勢維持的重要支柱，源自於公共政策績效的彰顯，以及政府體制不斷的改善與革新，因此，如何建構優質的治理環境與治理體系，形塑治理的願景，並落實願景、履行治理的承諾，就必須建置一套有效率的組織運作結構以及有能力的組織，來增強政府的職能與改變政府的角色，以因應國內、外環境的快速變遷，並審視調整各項政策選擇，符合國家發展所需。

在提升國家競爭力的首要手段，即是政府為強化組織彈性及提升行政效能而進行的行政院組織改造，利用組織結構的變革，重新切分、區隔、整併、融合原機關核心業務區塊及職掌範圍，建造新組織架構。而新組織的公共政策績效，則需引進新的管理途徑，迎接接踵而至的嚴峻挑戰，要達到成功的公共管理，必須運用「策略規劃」為管理領域，藉由策略變革 (strategic change)，對新機關的使命、願景重新界定與規劃，以更具前瞻性、策略性

的進行各項施政規劃，建構一個優質政府治理 (good governance)，提升政府運作的效能，作為國家社會經濟長期發展的重要基礎。

行政院組織改造規劃成立「國家發展委員會」(以下簡稱國發會)，將現行同為中央政府部會的政策統合機關，亦是行政院政策幕僚機關的行政院經濟建設委員會(以下簡稱經建會)、行政院研究發展考核委員會(以下簡稱行政院研考會)、行政院公共工程委員會(以下簡稱工程會)整併設立，負責辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，以兼顧經濟及社會國家發展前瞻規劃，並發揮重要政策規劃、協調的雙重機制。而國家策略規劃的具體展現，亦已由「國家發展計畫」自 102 年 1 月 1 日開展新頁，國家發展計畫係整合現行「國家建設中期計畫」與「中程施政計畫」，將原本由 2 個機關主政的策略規劃計畫整合為一，俾發揮導引各機關政策及策略擬定的依循，並為國家發展開拓新的藍圖規劃。

鑑於政府治理對於國家競爭力的重要性，本文首先參酌美國、南韓政府的策略規劃及績效預算制度之經驗，以做為我國策略規劃制度之借鏡，次就我國策略規劃制度之現況說明，

最後，綜合本文分析及探討，謹提出幾點建議，俾作為未來政府策略規劃制度及發展國家願景之參考。

## 貳、美國、南韓之策略規劃及績效預算制度概述

策略規劃係組織因應環境轉變而發展的組織決策功能（Steiss, 2003），也是「組織的領導階層形塑組織未來的願景，並發展出達成該願景所需之程序與運作方法的過程。」（黃朝盟，2005），其目的旨在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的績效表現擔負行政責任（Axelord, 1998），提升政府效能及競爭力，並為人民提供最佳的公共服務品質及效率。

世界各國政府相繼採用策略規劃的概念與工具，以回應政府治理面臨的各項艱難的挑戰（Berry, 1994; Berman & Kearney, 1999），以下酌就美國、南韓政府的策略規劃及績效預算制度簡要概述。

### 一、美國

美國受到新公共管理思潮的影響，已歷經多次績效管理制度之興革。1993年實施「政府績效與成果法」（The Government Performance and Result Act, GPRA），開始有系統地進行績效管理與評估制度。其後，2001年積極推動「總統管理議程」（President's Management Agenda, PMA），2004年則實施「方案審核評等工具」（Program Assessment Rating Tool, PART），近期並利用「管理儀表板」（management dashboards）工具協助績效管理。GPRA實施十餘年，為聯邦機關以結果為導向的績效規劃、衡量與報告，建

立了穩固的基礎，然為更加強政府施政成果的呈現，落實課責及資訊供決策運用，2010年在參眾議員推動下通過「政府績效成果法現代化法」（GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA），美國總統歐巴馬於2011年簽署施行，其並利用「管理儀表板」資訊科技技術，有效管理計畫績效。

#### （一）「政府績效與成果法」（The Government Performance and Result Act, GPRA）

GPRA為美國績效管理制度的基礎，結合策略規劃與績效評估技術，以改善服務品質，提升民眾滿意度。GPRA主要內容包括「策略計畫」（strategic plan）、「年度績效計畫」（annual performance plans）及「年度績效報告」（annual program performance reports）。策略計畫由各機關自行訂定機關的任務及其中程發展目標及策略，為5年的中程策略計畫，每3年重新更新修正；年度績效計畫則是依據策略計畫訂定具體的年度績效計畫，包括績效目標、指標及衡量標準等，以利計畫執行與追蹤考核；年度績效報告係在年度結束後，根據年度績效計畫的規劃內容評估達成績效成果。

#### （二）「總統管理議程」（President's Management Agenda, PMA）及「方案審核評等工具」（Program Assessment Rating Tool, PART）

PMA注重成果導向、顧客導向、績效導向，且充分利用資訊科技輔助知識管理系統，加強績效評估的真實性及正確性。其特色之一是採用績效色彩管理機制，清楚易於明瞭各機關績效表現；至PART主要達成下列目標（Radin,



2006:108；胡龍騰、張國偉,2010)：

- 1、測量或診斷方案的績效。
- 2、使用系統性、一致性及透明性方法評估方案。
- 3、藉由 PART 進行行政管理、立法及預算過程的改革。
- 4、聚焦評估方案的成果達成率，並與前一年度成果進行比較分析，以促進計畫方案的管理效能。

### (三) 「政府績效成果法現代化法」(GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA)

GPRAMA 的立法重點主要在既有績效管理體制基礎上修正，解決 GPRA 施行後不足之處，包括建立一個新的聯邦政府的規劃和報告架構、修訂機關層面的規劃及報告規定、明定領導階層參與及課責、確定關鍵績效管理的技能和能力、增列年度檢討程序，以減少重複和過時的規劃和報告。具體措施：

#### 1、在聯邦政府層級部分

包括新增聯邦政府的優先目標，以多元橫向及綜合方法，減少重疊項目，並以成果為導向，該優先目標包括 2 部分：特定跨域政策範疇及管理面向施政目標、配合總統任期每 4 年修正 1 次、至少每 2 年與相關國會委員會磋商並將相關結果納入，增加檢視頻度，由年度檢討調整為按季檢討進度。

#### 2、在機關層級部分

機關策略計畫明列與聯邦政府優先目標關係、增列機關優先目標、調整為 4 年修正、與相關國會委員會磋商並將相關結果納入；機關績效計畫修正為適用 2 個年度、增列各目標負

責人及低優先方案。

#### 3、建立新的績效管理領導體制

GPRAMA 明定在機關內建立績效管理領導體制，包括機關首長、績效營運長 (Chief Operating Officer, COO)、績效促進官 (Performance Improvement Officer, PIO) 和計畫目標負責人 (Goal Leaders)，各層級有其特定任務，明確課責機制。除上述 3 個重要的機關內部管理層級，GPRAMA 更明定新設績效促進委員會 (Performance Improvement Council, PIC)，PIC 是由各聯邦機關績效促進官 (PIO) 組成，由預算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) 負責績效管理的副局長擔任該委員會主席 (Chief Performance Officer)，該委員會設立的目的，包括制定績效管理政策的相關規定，並負責協調和監控，持續不斷檢討聯邦計畫的績效與管理。

#### 4、加強未達績效目標檢討及國會溝通

依據在 GPRAMA 新增的規定，當行政部門未能達到預定績效目標時，必須與國會進行溝通，同時機關必須與 OMB 合作檢討，作為後續年度績效計畫和總統預算案擬訂的考量，賦予 OMB 對機關未達績效目標的權責，並依其未達目標程度而有不同階段的作為。

#### 5、建置績效資訊網 (Performance.gov)

GPRAMA 明訂聯邦政府需建置專門單一政府績效網站，歐巴馬政府建置 Performance.gov 網站取代原布希政府 ExpectMore 網站，其目的督促實現總統承諾，清楚並扼要傳達聯邦政府的施政作為，及完成施政目標的方法與手段，讓公眾瞭解政府如何實現施政目標，及說明施政所做努力的重要性，以強化公民參

與、資訊透明。(莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華, 2012)

#### (四) 管理儀表板 (management dashboards)

聯邦政府利用資訊科技技術，提供並公開即時的績效資訊 (real time performance data)，透明化、公開化傳達政府績效資訊，除提供特定資訊外，並設計為互動式平臺，使用者可隨選資料產出特定領域之資訊，並透過平臺工具進行分析，為管理和監督各部會計畫績效之有效工具。

## 二、南韓

南韓於 2012 年成為全球第 7 個平均國民所得 (GDP) 超過 2 萬美元，總人口達 5,000 萬人的條件，躋身已開發國家之列，充分展現其國家競爭力。南韓競爭力的提升的重要因素之一，即是政府釐定出清晰的國家願景與明確的行動方案，其重點如下：

#### (一) 公共財政管理 (Public Financial Management, PFM) 系統

南韓在 2005 年開始，推動全面性財政改革方案，即公共財政管理系統，此系統包含 4 項財政改革支柱：

- 1、國家財政管理的計畫 (National Fiscal Management Plan, NFMP)。
- 2、自上而下的預算 (top-down budgeting)。
- 3、績效預算 (performance-based budgeting)。
- 4、預算和會計制度資訊系統 (digital budgeting and accounting system)。

中期支出架構 (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF) 則含括前 2 項支柱

(Yang-Hyun Jin, 2011)。此財務改革方案意使政府角色從支出控制者轉變為政策管理者，並將政策、計畫與預算資源等關鍵環節予以密切連結，使國家資源有效配置，發揮施政效能。

#### (二) 中期支出架構 (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF)

MTEF 具備下列 3 項特徵：

##### 1、時間跨度和預算的涵蓋率

國家財政管理的計畫 (NFMP) 為 5 年期程，每年滾動修訂 1 次，以因應社會經濟環境的變化適時調整，且其時間跨度以 2010 年-2014 年為例，會分列出 3 部分，包括當年度 (2010 年)、預算年度 (2011 年) 及後續 3 年度 (2012 年-2014 年)。NFMP 涵蓋了全部中央政府預算，包括各部委，政府機構，司法系統與其他憲法機構等。其預算包括公務預算 (the general account)、專戶 (the special accounts)、中央政府公共資金 (public funds)。

##### 2、總體經濟預測和設定總額上限

總體經濟預測係由企劃財政部 (Ministry of Strategy and Finance, MOSF) 與財政專家、中央銀行、機關單位等共同組成專案小組。對全球經濟走勢和國內經濟增長的前景，加以預測國家的總收入、總支出及財政目標的預測。

##### 3、設定各部門別的中期資源上限

設定各部門別的資源上限 (Sectoral Resource Ceilings) 及各部會的資源上限 (Ministry Resource Ceilings)，其中各部門別資源上限劃分為 12 個部門別，分別為研究發展、產業和中小企業、基礎設施、農業、社會福利和衛生、教育、文化、旅遊、國防、外交、公安及一般



行政工作。

### (三) 由上而下設定中期預算架構 (top-down budgeting)

第 1 階段係由 MOSF 進行總體經濟預測 (Macroeconomic forecasts)，對全球經濟走勢和國內經濟增長的前景，加以預測國家的總收入、總支出及財政目標的預測，並訂定財政政策。第 2 階段則是依據總體經濟預測結果及財政政策，設定各部門別的資源上限及各部會的資源上限。第 3 階段則是連結政策、資源及策略，在資源條件限制下訂定部門別的政策與目標，再據以研定部門計畫以及資源配置。第 4 階段主要是協調資源與策略，在資源條件上限的限制下，各部門別的經費需求透過技術及績效評估來協調，並據以調整各部門別、支出單位的預算及策略等。第 5 階段進行最後的協調政策和策略，各部會依據政策評估結果，調整計畫，並提出年度預算計畫，據以執行。(World Bank, 2004)

### (四) 預算和會計制度資訊系統 (digital budgeting and accounting system)

南韓政府藉由資訊系統監督及控管各部門別及各部會預算支出情形，建置「專案預算與成本管理系統」(programme budget and cost accounting system)，且利用資訊系統可調整和協調各部會的預算結構及額度，調整各項計畫優先序位，使資源集中或調整支應於優先發展課題上。

## 參、國家發展計畫制度規劃概述

「國家發展計畫」係整合「國家建設中期計畫」與「中程施政計畫」，此原具有上、下游關係的計畫，加以垂直整合，將有助於未來

新機關依據國家發展願景、目標及政策主軸，策定其願景、施政目標及目標值，既可揭示國家發展方向，亦兼具政府施政績效管理功能，以提升施政品質效能，發揮資源合理的配置及計畫管理的綜效。

### 一、國家發展計畫制度及結構

國家發展計畫分為中期計畫及年度計畫，計畫結構分為上、下篇，上篇為總體發展篇，配合總統任期訂定，每 4 年為 1 期，以體現責任政治，並能適切反應中程財務概算。內容包括：主客觀情勢分析、國家發展願景與目標、國家發展政策主軸等；下篇為「中程施政計畫篇」，內容包括機關之使命、願景、施政重點、關鍵策略目標、關鍵績效指標及未來 4 年度目標值。

「總體發展篇」具前瞻性、綱要性、指示性，旨在揭櫫國家發展願景，有效掌握國家建設及發展方向，以凝聚全民共識，發揮引導與整合各機關相關政策、施政方針及施政計畫之功能。其係配合總統任期，由經建會擬定主、客觀情勢分析、國家發展願景、目標，再由各機關研提國家發展指標、國家發展政策主軸。每年則研擬具體可行之年度國家發展計畫，由經建會擬定國際經濟情勢展望、國內總體發展目標、施政重點後，請各機關研提國家發展指標、年度國家發展政策主軸，以因應時勢配合調整，並於次年辦理年度計畫執行檢討。

中程施政計畫係結合機關未來 4 年之綜合策略計畫及施政績效評估，形成施政績效管理制度，且每年滾進檢討更新未來 4 年之施政藍圖。此管理制度係以「優質政府治理」為核心價值，依循透明度 (transparency)、課責性

(accountability)、公共參與 (public participation)、效能 (effectiveness) 等四大原則為指導原則，同時運用「平衡計分卡」(Balanced Scorecard, 簡稱 BSC) 精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」、「人力資源」等 4 個面向，以證據為分析基礎 (evidence-based)，檢討施政績效，有系統的將組織的願景和策略，轉化成一套全方位的績效量尺，以策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, 簡稱 KPI)，每年年度結束據以評估各機關所訂之關鍵策略目標達成情形予以測定分析，根據其原訂關鍵績效指標與衡量標準為客觀判斷，以回饋於後續施政規劃、執行措施調整及預算分配，滾動精進施政作為，提升施政績效，並作為衡量施政績效良窳及獎勵之準據。

## 二、第一期國家發展計畫

第一期「國家發展計畫」的中期期程為 102-105 年，年度國家發展計畫則為 102 年。第一期國家發展計畫秉持總統「黃金十年 國家願景」治國理念與行政院院長「經濟動能推升方案」施政主軸，在總體發展篇明確揭示 102 年 -105 年國家發展願景為「繁榮、和諧、永續的幸福臺灣」，朝打造「繁榮臺灣」、建構「和諧臺灣」、營造「永續臺灣」的總目標邁進，欲使國家發展再創新局。總體經濟目標則設定經濟成長率平均 4.5%、105 年失業率降至 3.9%、消費者物價指數上漲率以不超過 2.0% 為目標。

各機關中程施政計畫 (102 至 105 年度) 則以貫徹國家施政願景，落實「促進經濟繁榮，厚植發展潛力」、「落實成果共享，實現社會公義」、「追求環境永續，營造樂活家園」、「提

升文教品質，培育優質人力」及「深化兩岸交流，拓展國際空間」五大施政方向，訂定 261 項關鍵策略目標及 483 項關鍵績效指標，以具體擘劃各機關未年 4 年之施政焦點。

## 肆、國家發展計畫之規劃建議

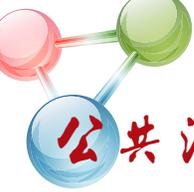
### 一、建議國家發展計畫進行結構性調整，明確訂定國家總體發展目標

國家發展計畫係整合「國家建設中期計畫」、「中程施政計畫」，其實質內涵上應有相當「質變」的預估性，以第一期國家發展計畫觀之，其情勢分析著重於經濟層面，且僅設定總體經濟目標，而總體社會發展等目標付之闕如，國家發展應從整體面全盤思考釐定，即應改變以往國家建設層面所著重的公共建設及經濟發展，朝兼容並蓄全方位訂定國家發展的總體目標，並關注核心議題之發展。建議參考美國 GPRAMA 主要精神及南韓的制度，採由上而下的作法，由行政院統籌訂定政府跨機關優先目標，並具體釐定部會分工，並納入部會績效管理制度，將國家發展計畫進行結構性調整，以應社會環境整體變遷趨勢。

### 二、建置總體發展目標與施政績效管理制度之連結機制

因計畫研擬及規劃時程不一，使得總體發展篇各項發展願景、目標等，無法與各機關關鍵策略目標及關鍵績效指標具體連結，未來在時程及內容應強化連結機制，可考量將目前國家發展計畫總體發展篇的重點方向納入年度施政計畫核定版作業，或調整作業期程，俾使各機關據以調整及擬定策略計畫，共同達成國家發展願景與目標。

### 三、強化政府的計畫、預算、績效制度



## 三位一體的管理制度

根據 2013 年中央政府總預算歲入為 1 兆 7,302 億元，歲出 1 兆 9,446 億元，歲入、歲出相抵尚差短 2,144 億元，且面臨預算結構失衡等問題。美國及南韓均強調計畫與預算、績效之關連性，在預算的上限內規劃政策及策略計畫，並以績效成果回饋於下一年度預算額度及施政作為。目前我國計畫與預算審議事權分散於行政院主計總處、行政院研考會、經建會、行政院國家科學委員會及工程會等機關，未來配合行政院組織改造，將可整合行政院研考會、經建會以及工程會之評核及列管機制，惟在預算的連結度上，建議配合國家發展總體目標，研議採行由上而下的總額預算制度，在資源有限的條件下，先行策定政策優先順序，且可思考將策略規劃、預算分配與績效管理之權責由單一機關做前置作業，或組成專案小組進行初審，後續再交由財主部會審定之方式進行，以落實計畫、預算、績效三位一體的管理制度。

## 四、評估擴大國家發展計畫適用對象的可行性

總體發展篇適用對象為中央政府機關，即包括行政院、司法院、考試院等，施政計畫篇則僅適用行政院所屬機關，其代表施政績效管理制度僅於中央行政機關實施，則行政院以外機關政策發展之落實及預算資源之使用成效無從評估。近年來因司法獨立，致司法院所提各年度經費相對大幅成長，在國家整體財政困窘下，如何引導相關計畫與國家發展整體施政及財政效能密切配合，有其必要性，參酌南韓 PFM 系統的實施係含括中央政府機關，且基於中央政府機關均為公共服務的提供者，建議評估擴大國家發展計畫適用對象的可行性，以提

升國家發展計畫綜效。

## 五、增強資訊透明度，傳達國家發展願景

行政院研考會業已因應行政院組織改造，建置第二代行政院政府計畫管理資訊網（Government Project Management network 2.0），此整合性計畫管理系統為單一平臺，且利用「動態管理」及「圖形化儀表板」機制，得以透過圖形化資料即時呈現政府施政績效。惟此系統之巨量資料（big data）如何萃取、轉化、應用，基於資訊系統之強化與應用為計畫管理的重要工具，參考美國「管理儀表板」等，提供即時且易於明瞭的計畫績效資訊，且資訊提供之標的群體，除政府機關及學界等外，最重要應將國家發展願景及其策略等，充分明確地傳達給人民，使人民有感政府執行效能，亦為重要的課題之一。

## 六、推動行政部門與立法部門諮商制度化

GPRAMA 制定另一個重要精神之一，為強化行政部門與國會間諮商，在制定或調整聯邦和機關的目標時，必須與國會進行諮商。具體來說，OMB 應就跨機關聯邦優先目標與相關委員會諮詢，當機關在發展或調整策略計畫或機關優先目標時，必須就方式、授權及監督委員會展開諮商行動。為利立法院預算審查前，能充分了解行政部門政策內涵，同時也借重立法委員因深入地方，能得到民眾直接反映之需求，適度調整行政部門計畫，俾更能創造有感施政作為。建議可朝規範行政部門在制定國家發展計畫期間，應定期與立法院相關委員會諮詢或報告，並在計畫專章中敘述因將諮詢結果而調整或修正執行之項目，有助行政、立法部門對政策優先順序達成共識，進而編列相關預算。

## 七、落實部會績效評估成果課責機制及改善計畫

目前機關年度施政計畫績效評估結果，其評估成果主要以燈號顯示分為綠燈（績效良好）、黃燈（績效合格）、紅燈（績效欠佳）及白燈（績效不明）。同一關鍵策略目標或共同性目標之關鍵績效指標或共同性指標經評估均為綠燈或紅燈者，相關主管及執行人員均有獎勵或懲處之規範。惟經評估為紅燈或白燈者尚欠缺整體性的改制機制，執行機關亦可能歸責於預算之刪減、機關間未整合協調或有當初規劃時未預期之不可抗力因素等，為期落實回饋機制，建議未來就評估結果如為績效欠佳或績效不明機關，應研擬具體改善作為，包括執行面、經費面之改善措施，以及退場機制之規劃，再配合有效的課責機制，俾利後續施政作為。

## 伍、結語

全球連通性指數（Global Connectedness Index）2012年140個國家中，臺灣排名第21名（DHL, 2012），世界經濟論壇（The World

Economic Forum, WEF）發布2012年-2013年「全球競爭力評比」（The Global Competitiveness Report 2012年-2013年）144個國家，我國連續3年維持在全球第13名，顯示我國競爭力依然強勁而堅實，但建議應減少政府赤字，以強化財政狀況。

行政院組織改造，創造因應內外變動環境的靈活組織，已為國家競爭力先行奠定基礎工程，然而，日益嚴峻及艱鉅的挑戰接踵而至，未來國發會如何利用政策平臺及協調統合優勢，完善規劃國家發展計畫，從體制結構的調整，願景與目標、指標的連結，強化計畫、預算、績效制度三位一體的管理制度，並增強資訊透明度等作法，增進國家發展計畫制度的前瞻性、健全性、合理性及周妥性。

希冀藉由國家發展計畫的規劃，能策訂明確的國家發展願景及目標，讓經濟及社會發展動能持續穩健成長，將國家資源作最有效度的配置與運用，強健國家體質，創造「繁榮、和諧、永續的幸福臺灣」。

## 參考文獻

1. Vietor, R. H. K. 著，*國家競爭力—全國經濟中的國家策略、結構以及政府*，李隆聲、張逸安譯，臺北：聯經，2007，9。
2. 胡龍騰、張國偉，「美國績效管理改革作法」，*研考雙月刊*，第34卷第3期，2010年6月，24-36。
3. 黃朝盟，「政府部門進行策略規劃的重要性」，財團法人國家政策研究基金會（2005），<<http://old.npf.org.tw>>（檢索於2012年12月）。
4. 莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華，*美國政府績效管理及評估制度*，行政院研究發展考核委員會出國考察報告，2012年11月。
5. Axelrod, D. *Budgeting for modern government*. New York: St. Martin's Press, 1988.
6. Berry, F. S., & Wechsler, B. "State agencies experience with strategic planning: Findings from a national survey." *Public Administration Review*, 1995, 159-168.
7. David Osborne & Ted Gaeler. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Baker & Taylor Books, 1993.
8. "Global Connectedness Index," DHL (Nov, 2012) <<http://www.dhl.com/en.html>> (accessed December, 2012)



9. Radin, Beryl A. "Searching for government performance: The Government Performance and Results Act." *Political Science & Politics* 31 (3), 1998, 553-555.
10. Steiss, A. W. *Strategic management for public and nonprofit organizations*. New York: Marcel Decker, Inc, 2003, 22.
11. Sukumar Ganapati . "Use of Dashboards in Government." IBM (2011) <<http://www.businessofgovernment.org>> (accessed December, 2012)
12. "The Global Competitiveness Report 2012-2013" , The World Economic Forum (September, 2012) <<http://www.weforum.org>> (accessed December , 2012)
13. The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings, "Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency" , The World Bank (2004), < <http://www.worldbank.org> > (accessed December, 2012)
14. Jin, Y. H., "Korea' s Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks" , Public Financial Management Blog (2011), < <http://blog-pfm.imf.org> > (accessed December, 2012)



# 政府施政計畫管理與雲端運用

古步鋼 行政院研究發展考核委員會管制考核處處長  
陳嬾如 行政院研究發展考核委員會管制考核處科長

## 壹、前言

行政院為提升行政效率及服務效能，強化各機關之策略規劃能力及執行力，自民國 90 年起發展施政績效管理制度，將政府施政績效管理體系區分為「機關施政績效管理」及「個案計畫績效管理」二大主軸，前者係以部會整體為單位，強調根據策略管理和結果導向，就不同面向來衡量部會的績效狀況；後者則著眼於部會所負責個案計畫的績效管理，將各部會所提年度個案計畫採分級管制，分為院管制、部會管制、部會所屬機關自行管制等三級管考。

隨著資通訊技術的發展，為提升施政績效管理作業效益，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）逐步規劃與應用資通訊技術納入施政計畫管理作業。自 86 年採單機操作，發展至現今第 2 代行政院政府計畫管理資訊網，歷經 15 年的推動歷程，使得政府計畫管理資訊網已成為各機關施政計畫管理的必要工具。以 99 年至 101 年度為例，行政院所屬各級機關之三級管制計畫項數分別為 1,704 項、1,678 項、1,565 項，年度可支用預算數分別為 9,311 億元、8,161 億元、8,320 億元，透過資訊系統化，從計畫擬訂、先期審議、執行管控及績效評核等各階段，以有效管理，確保計畫目標的達成。

配合行政院組織改造，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研考會及部分行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）之業務將整併為「國家發展委員會」（以下簡稱國發會），掌理國家發展政策之規劃、協調、審議、管考及資源配置等業務，為使政府計畫管理機制得以無縫接軌，並落實管考一元化目標，自 95 年起，由行政院研考會、經建會及工程會共同成立「政府計畫管理資訊整合與協助地方 e 化管理推動小組」，在組織結構整併之利基上，透過業務流程的檢討改善及新資訊管理工具之開發，有效整合目前分散於行政院研考會、經建會及工程會之計畫規劃、管制、績效評核體系，使施政計畫管理機制比以往更有效率及友善，另為充分掌握地方政府針對中央補助款的執行狀況及各機關對工程標案的執行情況，施政計畫管理系統亦進一步連結中央對地方之補助系統與工程標案管理系統。此外，並藉由強化政府施政績效資訊公開，以對外展現施政成果，對內落實施政課責性。

為因應第四階段電子化之旗艦計畫「政府雲端應用服務」政策方向，行政院研考會自 102 年起規劃辦理「政府施政計畫管理雲端服務發展計畫」，因此，本文分就政府施政計畫管理資訊化之發展歷程、電子化政府開啟雲端



應用服務，以及政府施政計畫管理雲端服務發展計畫等三大面向進行簡要介紹。

## 貳、政府施政計畫管理資訊化之發展歷程

政府施政計畫管理資訊化已歷經 15 年的發展，除提供行政院所屬各級機關能迅速、正確、有效的計畫管理，未來亦將配合電子化政府推動，持續開發創新雲端應用服務。謹就施政計畫管理資訊化的發展歷程簡述如下（如圖 1）：

### 一、萌芽期（87 年 ~91 年）— 開啟電腦化邁向計畫管理新里程

本時期係屬施政計畫朝向網路化管理發展之開端，自 87 年起，政府即已開始推行計畫管理作業體系的資訊化，惟當時的技術應用僅止

於計畫執行機關電腦單機的資料填報，88 年採磁片遞送管考資訊，統一由行政院研考會進行彙整審查，89 年採連線傳送方式，至 90 年中央政府全面實施三級管考制度，各機關年度個案計畫依規定需視重要程度由相關權責機關審查及核定，並完成網路版系統建置，91 年起各機關之選項列管、行政院列管計畫管考作業，已可在行政院研考會所建置之網路平臺上使用（施宗英、陳海雄，2006 年）。透過電腦系統化，整合了行政院所屬各機關約 1,500 餘項計畫納入資料庫，便利資訊的掌握與運用，不僅建立了完整分層負責的施政計畫列管機制，更大幅簡化文書作業及提升業務效率。

### 二、發展期（92 年 ~95 年）— 邁向計畫管理之全面網路化

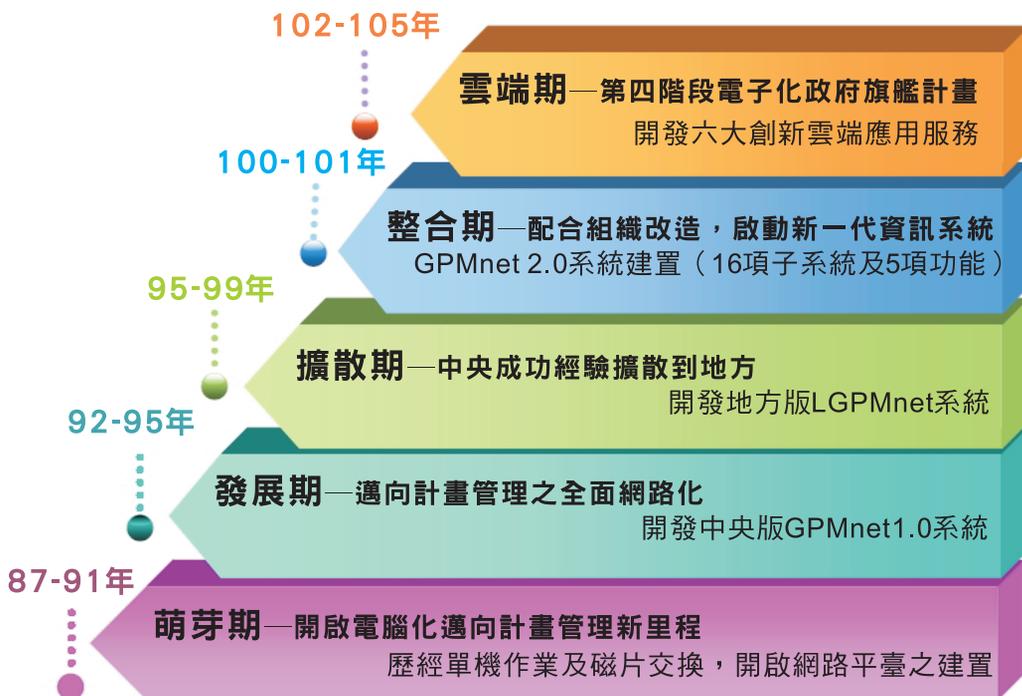


圖 1 政府施政計畫管理資訊化發展歷程

隨著資訊通信技術的不斷發展，為提升行政院所屬各機關施政計畫管理系統運用範疇，行政院研考會自 92 年起透過政府網際網路服務（GSN），建置當時第 1 代 GPMnet 系統，建立計畫管理整合平臺，並自 93 年至 95 年間，配合業務推動及施政計畫管理各項作業程序改善，陸續建置完成中程施政計畫、中長程個案計畫、年度施政計畫、先期作業、作業計畫、選項列管、執行情形、計畫調整撤銷、計畫查證、計畫評核、績效評估等 11 個計畫管理子系統，另配合計畫生命網絡之呈現及施政計畫知識管理之全文檢索，提供個人化查詢管理及圖表化分析機制。此外，為強化行政院院長巡視、交辦事項、指示事項追蹤及行政院研考會辦理之其他各項專案追蹤，將各專案追蹤管制資料整合建置追蹤作業子系統，以提供院長即時瞭解進度，作為決策之參考。GPMnet 至此提供了完整施政計畫管理作業資訊化之功能，對計畫管理綜效發揮相當助益。

### 三、擴散期（95 年 ~99 年）－中央成功經驗擴散到地方

為回應地方政府要求比照中央機關使用 GPMnet 進行施政計畫管理，協助開發建置地方版施政計畫管理系統，行政院研考會於 96 年建置完成集中版「地方政府計畫管理資訊網（Local Government Project Management Network，簡稱 LGPMnet）」（如圖 2），包括：中程施政計畫、中長程個案計畫、年度施政計畫、先期作業、選項列管、作業計畫、執行情形、計畫查證、計畫評核、績效評估等 10 項子系統，並建置「補助計畫子系統」，提供一般性補助計畫（基本設施補助事項）管理功能。LGPMnet 提供地方政府發展計畫 e 化管理之基本資訊平臺，協助地方政府強化施政計畫管理效能。

97 年至 99 年主要目標則為規劃並建置決策支援系統雛型、擴增「補助計畫子系統」基本設施補助計畫領航儀表板功能、擴增地方版

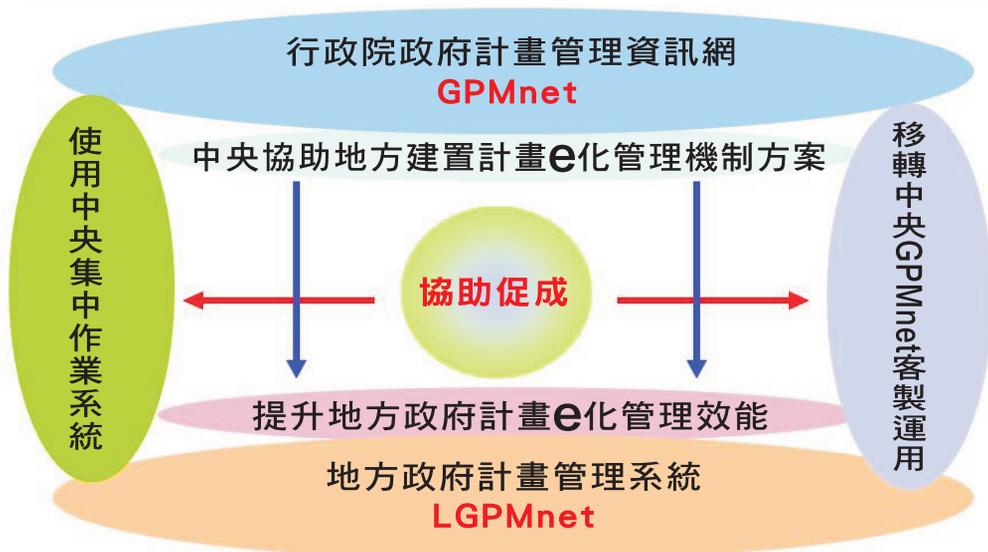


圖 2 推動地方計畫 e 化管理示意圖



施政系統功能、開發建置教育及社會福利補助計畫管理資訊系統等。此外，依各縣市政府、議會、專案列管分類，建立縣市首長訪視、地方建設座談等 13 項的追蹤管制作業，同時因應縣市政府業務運作實際需要，以工程、工作及特定案件為管制對象，建立專案管理系統，持續朝有效整合中央及地方資源，提高地方治理能力目標前進，除了降低各地方政府機關整體開發成本外，對強化地方政府計畫管理能力及整合各項資訊亦有相當成效（摘自洪瑞志、林志豪）。

LGPMnet 自 96 年開發建置後，經行政院研考會依據地方政府實際使用需求辦理功能擴充與維護，目前已有 12 個子系統供地方政府選用（如圖 3），並成為地方政府施政計畫管理重要資訊平臺，截至 101 年 12 月已有 18 個縣市政府使用集中版 LGPMnet 之相關子系統，進行中程及年度施政規劃、選項列管、作業計畫、執行情形等管制作業，以及追蹤作業及專

案管理等子系統功能，以有效提升地方政府治理量能。

#### 四、整合期（100 年~101 年）－配合組織改造，啟動新一代資訊系統

GPMnet 系統自 92 年起，採分年分階段建置，因系統功能不斷擴充，使原有功能架構已無法滿足現有需求，致其系統運作及效能上已有所限制，故有必要進行系統調整升期；另為因應組織改造進程，屆時統籌政府計畫管理之國發會即將成立，原有之組織架構、業務整合、系統處理流程等亟需配合機關整併而調整，以因應組織結構功能整併及制度流程整合創新。行政院研考會於 99 年 5 月邀請經建會及工程會共同組成專案工作小組，辦理「政府施政計畫管理整合平臺建置計畫」，並依業務別分為計畫、管考、補助及委外等 4 個分組，針對業務整合及流程改造部分進行協調，共同開發「第 2 代行政院政府計畫管理資訊網」（以下簡稱 GPMnet 2.0），並將現行分散於經建會及工程會之相關系統（例如：政府公共建設投資計畫先期作業系統、公共工程標案管理系統等），整合建置於 GPMnet 2.0，內容包括施政規劃類、施政管制及追蹤類、施政評核類、綜合應用類等合計 16 項子系統，為使原分散建置之各資訊系統能夠彼此分享資訊，GPMnet 2.0 將與 GPMnet 建構單一入口，與公共工程標案管理系統進行資料介接，並完成 LGPMnet 專案管理系統與公共工程標案管理系統之資料交換與介接功能，以重整計畫管理作業，解決重複填報及管考問題，提升施政決策支援品質。

前述 GPMnet 2.0 專案建置期程自 100 年 3 月 29 日至 101 年 10 月 31 日止，謹就建置情形說明如下：

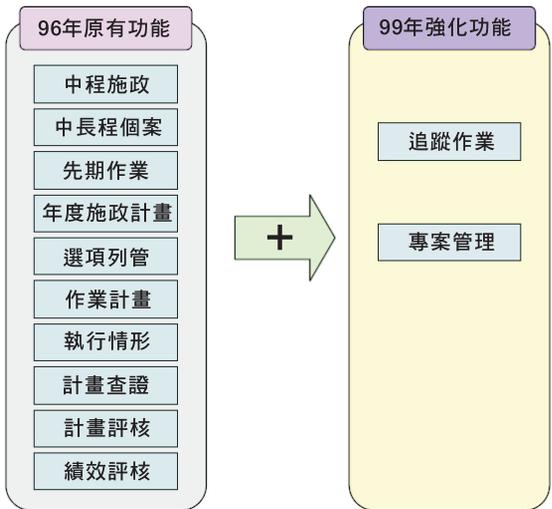


圖 3 LGPMnet 12 個子系統

### (一) 計畫內容與架構

本計畫分為「施政規劃」、「施政管制/追蹤」、「施政評核/評估」、「綜合應用」架構(如圖4)，進行資訊集中以有效管理，並減少重複管考、全盤掌握中央對地方補助情形及地方執行成效。

### (二) 建置目標與重點

#### 1、完成共用軟硬體資源，增進經濟效益

提供各機關共用之施政計畫填報及管理平臺，各機關無須自建系統，達到政府計畫良善管理的目標，並提供日後施政決策參考。

#### 2、強化資訊連結共享，提升計畫管理效率

配合國發會之籌設成立，完整串聯現行管考機關經建會、工程會及行政院研考會相關計畫管理系統資料之匯整、轉換及介接，減少機關承辦人員資料重複填報及各管考機關重複管考，降低行政作業負擔，同時針對不同類別計

畫，進行資源分享及決策支援。

#### 3、友善化資訊呈現方式，落實民眾監督與課責

整合計畫管理平臺，提供單一入口，並建置「行政院政府計畫圖形化儀表板」(GP Dashboard)，以便民眾對於政府施政內容及成果能一目了然，兼以產生對各機關之施政課責性，落實外部監督機制。

#### 4、完備基礎施政資訊，支援政策規劃及決策

建立跨部會間計畫管理整合機制，掌握時效、簡化流程及資訊共享，提供各部會與所屬機關資料編審環境，便利機關間資訊傳遞，並強化個別計畫摘要或關鍵字搜尋，健全政府施政計畫管理制度，提升前瞻性政策規劃能力。

### 參、電子化政府開啟雲端應用服務

1990年代新公共管理(New Public Management)思潮的興起，強調政府必須注重顧客導向、績效管理、效率、透明化等核



圖 4 GPMnet 2.0 系統架構



心價值，而電子化政府（e-Government）剛好成為推動新政府運動的重要政策工具之一。（電子化政府各階段發展歷程如圖 5）

我國自 97 年開始推動以網際網路為基礎之電子化政府多年以來，已順利完成第 1 階段的政府網路基礎建設、第 2 階段的政府網路應用推廣計畫以及第 3 階段著重社會關懷、提供民眾無縫隙的優質政府服務，至今無論在提升效率及服務品質方面，已有相當具體的成果。

全球雲端運算技術及服務應用發展自 98 年起陸續起步，各先進國家政府開始積極投入雲端運算政策規劃，期能透過雲端運算提升政府效能並降低成本，進而協助產業升級轉型與應用服務發展。考量臺灣資通訊產業能繼續在全球雲端運算市場取得先機與未來競爭優勢，行政院於 99 年 4 月 29 日通過「雲端運算產業

發展方案」，在推動民眾有感應用方面，規劃發展有價值的政府雲端應用，以落實政府施政，並協助雲端服務發展機關進行績效管理，建立政府雲端服務績效管理機制。

近年來，隨著科技的日益發展，電子化政府不再侷限於服務提供的效率概念，未來電子化政府的重點在於民眾導向與服務發展，透過資通科技完成組織變革、激發民眾參與，以及落實透明課責等政府治理的目標。有鑑於此，行政院於 100 年 5 月正式宣告我國電子化政府邁入第 4 階段，結合雲端科技以建構多元服務環境、主動遞送政府資訊、集中資源有效管理、增進互動信賴連結、有效串聯社會網路等五大推動策略，規劃出未來電子治理的願景，我國「第 4 階段電子化政府」整體推動藍圖（計畫期程自 101 年至 105 年止）。

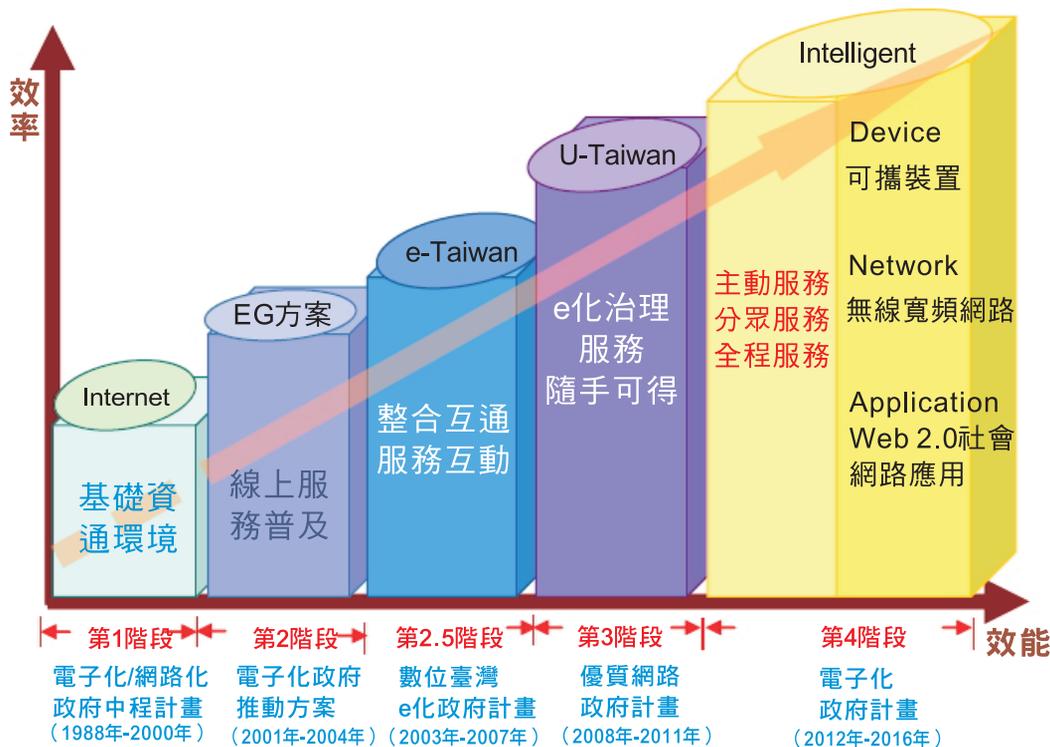


圖 5 電子化政府各階段發展歷程

第四階段電子化政府，包括「政府雲端應用服務」、「基礎資料庫擴增」、「主動全程服務」、「行動電子化政府」、「結合社會網絡」、「e化服務宅配到家」等六大旗艦計畫（如圖6），其中「政府雲端應用服務」鎖定攸關民眾、政府機關、企業等具有全國性規模的雲端應用服務，推動重點包含針對所有政府機關提供單一整合計畫管理服務平臺的計畫管理雲端服務等。因此，為配合第四階段電子化政府之旗艦計畫「政府雲端應用服務」之政策方向，爰將現行 GPMnet 2.0 進一步加值升級。

#### 肆、政府施政計畫管理雲端服務發展計畫

「政府施政計畫管理雲端服務發展計畫」（簡稱「計畫雲」，計畫期程自 102 年至 105 年止）係在現有 GPMnet 2.0 建置基礎上，採用「行動化服務」、「結合地理資訊系統」、「決策支援服務」、「民眾參與」、「計畫管理機制」

及「評量指標資料庫」等六大面向規劃創新雲端應用，其創新雲端策略簡述如下：

#### 一、發展行動化應用服務，展現無所不在的計畫管理

隨著資通訊技術的發展，計畫管理早已不限於辦公室內，近來可攜式行動裝置的普及與多元化（例如智慧型手機、平板電腦、PDA Phone 等），更提供計畫管理者及決策者隨時隨地掌握計畫進度與績效之契機。因此，計畫雲規劃建置行動版網站，透過雲端服務，支援智慧型行動裝置，提供使用者即時擷取 GPMnet 2.0 系統集中儲存之各項計畫最新資料，並即時填報、回應，避免時間落差可能產生之資訊落後。

#### 二、結合地理資訊系統（Geographic Information System, GIS），發展施政計畫空間管理

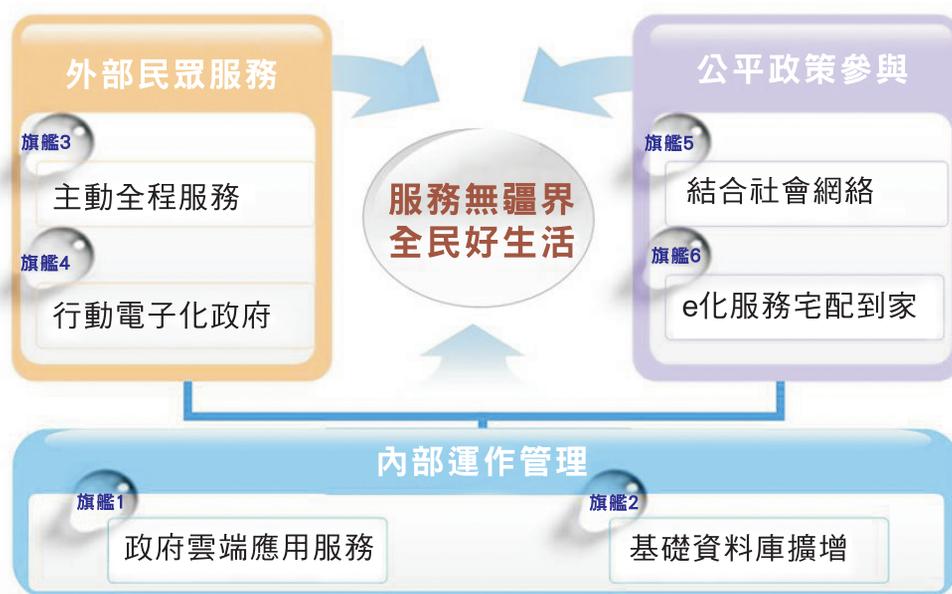


圖 6 第四階段電子化政府六大旗艦計畫



目前施政計畫管理仍以文字、數據管理為主，如能將計畫資訊予以地域視覺化（例如各類地圖、航空照片、地理資料報表等），將施政計畫從單一計畫管理，延伸為結合地理並擴大為區域的空間管理，將有助於計畫之管考、實證，大幅提升政府資源整合運用及決策支援效果。計畫雲將結合 GPMnet 2.0、地理資訊系統與雲端科技，提供文字、圖形及相片等各面向資訊，俾供資源配置、執行考核及決策支援參考。

### 三、建置決策支援系統（Decision Support System, DSS），加值應用計畫資訊

基於正確且快速的決策除需有詳細、精確的計畫資料作為基礎外，更需從決策者的高度，歸納整理出各種可能支援決策的資訊類型，方能發揮最大的決策支援效果。「計畫雲」除整合現有的政府施政計畫資料庫如地方發展知識庫之地方發展情勢資料及一般性補助教育、社福系統外，並規劃提供平臺，隨時隨地取得連結外部雲端存取之相關資訊，例如預（決）算、土地使用情形、人口普查、政府財務等相關資料，輔以友善的使用介面，呈現決策所需之統計分析、趨勢預測或預警等資訊與圖表，提供機關首長及管考人員，作為政策規劃及管理之輔助工具。

### 四、規劃計畫資訊公開與民眾參與機制，落實民眾知的權利及強化課責

資訊公開與民眾參與亦為施政計畫管理的重要課題，「計畫雲」將以可近性、透明度及參與度等原則，建置施政計畫資訊公開與民眾參與模式，讓民眾方便瞭解所關切之施政計畫進度與成果，並強化民眾意見參與及回饋等機制。

### 五、建立計畫管理工具機制，增進管理專業化

目前施政計畫管理僅著重在執行進度、預算執行及查核點等管理，若能導入專案管理專業方法，將有助提升計畫規劃與管理效能。計畫雲將規劃透過遠端取得作業流程及計畫控管等服務，以專案管理方法及工具（例如風險管理、時間管理、工作分解圖、甘特圖等），建立計畫進度管理及風險管理等機制，並依需求產出專案管理的對應圖表資訊，以提供管理者決策參考，進而提升計畫管理績效。

### 六、建立施政評量指標資料庫，供指標訂定決策之參考

為利有效整合國家願景施政藍圖及各機關所提各項施政計畫之指標關聯性，計畫雲規劃將國家整體層級（例如總統治國理念、行政院施政主軸、年度施政方針等）、機關層級（例如中程施政計畫、年度施政計畫等）、個案計畫層級（例如中長程個案計畫、年度作業計畫等），各層級計畫之績效指標予以結構化並建立關聯，提供施政衡量指標體系全貌，供各層級機關首長及幕僚同仁運用。此外，施政各項指標並可進一步與國際競爭力指標、國民生活品質指標、城市最適居住指標等建立關聯，作為施政決策之參考。

藉由前述六大創新雲端策略的規劃與建置，「計畫雲」預期將發揮下列效益：

- （一）整合各施政計畫管理系統資訊，提供主辦機關、管考幕僚及機關首長，施政資料填報、整理分析及審閱之雲端平臺，強化計畫管理功能。
- （二）運用地理資訊系統連結相關計畫、工程

之點位資料，將數據轉換為空間資料，以掌握計畫、標案與地理區位之關聯性及資源分配。

- (三) 以所蒐集之計畫、預算、人力資源等資訊為分析對象，提供首長及其幕僚運用計畫雲作為決策分析之輔助工具。
- (四) 提供民眾藉由計畫雲獲得政府施政之相關資訊，並促進公民參與施政計畫推動過程及政府獲取公眾意見之管道。
- (五) 強化行動化應用，便利公務人員及民眾即時取得政府計畫相關資訊。
- (六) 因應國發會成立後，適性化處理管考制度及其他關聯業務流程調整之需求。

## 伍、結語

組織改造是提升國家競爭力的關鍵要素之一，而施政計畫管理則是落實行政流程改造，提升機關施政績效之最佳管理工具。配合組織改造，機關業務整合化、作業流程簡化，計畫管理除組織體制需重新架構，計畫管理人員專業知能，需進一步提升外。在資通訊技術不斷進步的環境下，施政計畫管理相關軟硬體設備亦應同步進行改善。未來政府施政計畫管理工具，可透過系統整合、網際網路、智慧型行動裝置之多元管道，創新雲端應用，朝資訊公開、民眾參與、施政課責、效能提升之良善公共治理目標，及「政府服務無所不在」的願景邁進。

## 參考文獻

1. 施宗英、陳海雄，「政府計畫網路化管理機制建置與展望」，*研考雙月刊*，第 30 卷第 1 期，2006 年 2 月，85-102。
2. 洪瑞智、林志豪，「推動地方計畫 e 化管理之歷程、成效與展望」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 3 期，2012 年 6 月，111-121。
3. 行政院研考會「政府施政計畫管理雲端服務發展計畫」，*102 年度先期作業計畫書*。
4. 行政院研考會，「第四階段電子化政府計畫」。
5. 經濟部，「雲端運算應用與產業發展方案」。
6. 行政院研考會網站，<<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11967&mp=100>>。

# 開放政府資料 迎接資料民主新時代

陳怡君 行政院研究發展考核委員會資訊管理處科長

## 壹、前言

隨著民眾經濟及生活型態改變，對政府機關的服務需求已從靜態、被動的等待，轉變為要求動態、即時的服務取得，政府核心職能也相對開始轉型，從公共服務創新逐步往創造公共價值方向演進。政府與民眾間的互動關係，則從傳統政府權威強制的「管理」型態，逐漸邁向建立與民眾間雙向溝通管道，鼓勵民眾參與決策制定過程，經由合作、協商、夥伴關係等合作方式推動公共服務的「治理」模式。

APEC 所界定「良善治理」包含「法制」、「參與」、「透明」、「課責」、「效能」等範疇，其中「透明」的指標面向包含行政透明化、財政透明化及資訊透明化，而政府資訊公開、透明則是促進公民參與的第一步。資訊公開透明與公民參與程度是檢驗一個國家民主化程度，也是推動責任政治及提升服務效能與效率關鍵要素。民眾為參與制定公共政策、監督政府施政作為或是從事各項經濟活動，有賴大量且正確之資訊，而政府正是各項資訊的最大擁有者。歐美主要國家及世界經濟論壇、世界銀行等國際組織近年來亦大力倡議及推動「開放政府」作為政府治理及服務創新之重要策略，將政府資料開放（Open Data）供民間自由取用，已蔚為國際趨勢，期藉由政府資訊的開放，

將資料使用權交給民眾，以促使跨機關資料流通，提升施政效能，滿足民眾需求，強化民眾監督政府的力量。

開放政府資料不只促進政府運作透明、監督政府、改善公共服務品質，透過開放由業界自主發揮應用，可助益資訊服務產業發展、形塑轉型契機。政府只需打開存放資料的櫃子，讓民間自己來看可用的東西，自行創新運用、創造產值。資料就是最重要的資產礦源，配合雲端運算及行動服務時代來臨，在政府資源有限下，善用民間無限之創意，整合運用政府開放資料，推動政府資料開放加值應用，發展各項跨機關便民服務，為行政院推動第四階段電子化政府發展的重要主軸。

## 貳、國際發展趨勢

政府資料開放（Open Data）可說是近年全球熱門議題。過去各國推動「Open Access」、「Open Content」及「資訊公開」，滿足民眾「知」的「權利」，屬於治理性的開放，以促進開放政府之推動。配合資通訊科技的發展進步，除了資訊公開外，各國逐漸推動技術性開放，提供開放格式、易取易用的資料，滿足民眾「用」的「權益」。

自 2009 年美國政府「Data.gov」網站及 2010 年英國「Data.gov.uk」網站先後推出後，

主要國家均陸續加入。2012年3月聯合國經濟及社會事務部（UN DESA）所出版的《2012年電子化政府調查》中，指出聯合國193個會員國裡，在其政府網站上推動開放資料的國家已超過四分之一。另以加入國際組織「Linking Open Government Data」計算，目前已有43個國家參與，開放超過102萬個資料集，形成全球一股政府資料開放的風潮。（如表1、圖1）

### 一、美國開放資料進程

美國總統 Barack Obama 在 2009 年 1 月 9 日就任當天，簽署〈透明與開放政府備忘

錄〉（Transparency and Open Government Memorandum），作為美國聯邦政府在未來4年的政策準則，內容包含「政務透明」、「公民參與」、以及「協同合作的政府」等面向，宣示美國聯邦政府對於開放資料的政策，並啟動一系列的導入策略。

2009年5月「Data.gov」正式上線，至2012年12月已經擁有了來自180個政府機構378,529個「原始資料目錄（Raw Data Catalog）」和「地理資料目錄（Geodata Catalog）」及1264個「工具目錄（Tool

表1 國際組織「Linking Open Government Data」統計數據

| 分析項目               | 數量        |
|--------------------|-----------|
| 已開放的資料集 (datasets) | 1,028,054 |
| 參與國家 (countries)   | 43        |
| 目錄 (catalogs)      | 192       |
| 類別 (categories)    | 2,460     |
| 語言 (languages)     | 24        |

資料來源：<http://logd.tw.rpi.edu>



圖1 全球參與政府資料開放地區

資料來源：<http://www.data.gov/opendatasites>



Catalog)」。2010年9月7日進一步推出「Challenge.gov」網站，民眾可利用此網站向政府反應開放之資料正確性或建議政府應開放資料項目。為鼓勵創新的開發者，也舉辦一些活動或競賽讓程式開發人員能有展示作品的機會，透過獎勵、資訊共享和討論為政府棘手問題提供新穎的解決方案，並藉此提高大眾的認識、鼓勵參與和合作，促進投入並提升開放的政府。

2012年5月23日美國聯邦政府資訊長發布「數位政府策略」(Digital Government Stratge)，以開放資料、社群網絡與行動運算為主要推動方向，政府不再設置新的.gov網站，全力發展應用程式設計介面(Advanced Programmers Interface, API)，以方便程式開發者快速取用政府網站資源，希望讓使用者能夠有更多管道取得政府資料，並由程式開發者開發創新應用程式，產生新的應用，以改善政府效能。(如圖2)



圖2 美國 Data.gov 網站

## 二、英國開放資料歷程

2010年英國政府推出開放資料政府網站「Data.gov.uk」，雖然比美國晚了6個月上線，但該網站一推出其有用資料集超過美國3倍之多，頗獲美國評論家肯定，成為指標性的開放

資料網站。截至2012年12月已經擁有了8,955個資料集，包含交通運輸、氣象資訊、地政資訊及醫療資訊等。另外也在網站中設置專區讓民眾提供資料使用的概念及想法，讓有相同使用需求的民眾可參考他人如何運用資料，使用者亦可將加值後的成品上傳平臺與他人分享，讓大眾對於資料的加值有更清楚的概念，亦可了解更多其他平臺上所開放的資料如何被使用。

2012年4月，在首相辦公室數位長的擘劃之下，推出完全以搜尋引擎為基礎的政府入口網(www.gov.uk)，2012年5月在首相的支持下，成立民間的開放資料研究所ODI(The Open Data Institute)。2012年6月，英國內閣辦公室公布了英國政府開放資料政策白皮書，白皮書中指出了未來英國開放資料政策發展的重點，包含：五星資料評等、開發者參與策略、匿名資料、資料再利用、個人資料、釋出新的資料等，為英國政府發展開放資料重要指導指引。(如圖3)

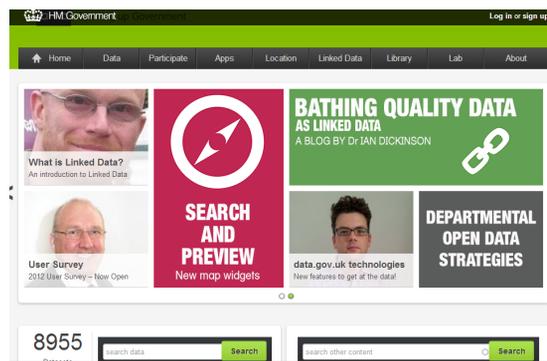


圖3 英國 Data.gov.uk 網站

## 三、資料整合，引領多元創新應用

資料開放開創經濟、社會、環境資料整合的新契機。開放政府資料有助活化政府機關所持有之各類資料，讓公民自行混搭加值並回饋，使公共服務品質改善、提升的機會大增。

### （一）服務改善

目前已經有許多透過資料開放透明、混搭運用帶來服務改善的案例。如 2008 年美國俄亥俄州一位律師製作了一張自來水廠供水區的地圖，在圖上可以看見哪戶人家有被供應自來水，並利用另一組資料顯示了哪個房子是白人擁有的，他發現兩者之間的關係太緊密了，白人擁有的房子都有自來水可用，法官因此判罰了 1,090 萬美元，這就是資料開放透明後，民間整合運用促進政府服務改善的力量。（如圖 4）



圖 4 自來水廠供水地圖與戶政資料結合

資料來源：[http://www.ted.com/talks/tim\\_berners\\_lee\\_the\\_year\\_open\\_data\\_went\\_worldwide.html](http://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_the_year_open_data_went_worldwide.html)

### （二）公民參與

英國為促進政府與民眾之間的互動，定期舉辦 GovDataBarCamps，參賽成品多達 500 項應用程式或網站服務，其中包括了政府預算追蹤網站「WHERE DOES MY MONEY GO?」（如圖 5），在這個網站，民眾可以根據特別



圖 5 英國「WHERE DOES MY MONEY GO?」網站

的預算種類查找政府預算編列與支出情形，也可以利用不同地區的數據來做比較；美國也建置視覺化、簡單易懂的美國預算資料公開網站「IT Dashboard」（如圖 6），民眾可用政府提供的預算資料參與並監督政府運作。

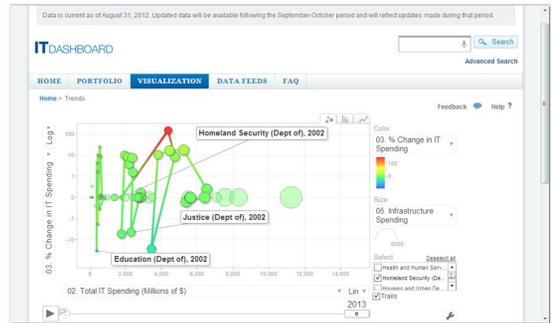


圖 6 美國「IT Dashboard」網站

### （三）資料共享

以歐洲專利局（The European Patent Office, EPO）為例，即整合 80 多個不同國家、超過 70 萬份專利文件的相關資訊，每週更新並提供使用者免費批次下載歐洲專利註冊資料、全球專利統計資料及專利文件的完整影像資料等原始資料（raw data）進行運用，期創造信任、透明、公平和相互尊重的專利運用環境，提升整個歐洲的競爭力及促進經濟增長。

### （四）創新應用

政府資料開放是提供民間開發應用服務程式的好素材。行政院 101 年 1 月函頒之「行政院及所屬各機關行動化服務發展作業原則」，即要求各機關開發行動化應用軟體前，宜優先評估將政府資訊開放民間增值創新應用之可行性。以臺北市府為例，為促進開放資料有效利用，已舉辦多場創新應用服務競賽，廣徵各界善用開放資料發揮創意，開發便民服務應用。其中一個最為民眾津津樂道的應用服務就是臺北市公共廁所地圖服務，利用臺北市府平臺



所開放之臺北市公廁位置資料（包含行政區、地址、座標（WGS84）等），結合手機定位功能，即發展出多款公廁地圖應用服務，成為民眾生活上好幫手。

## 參、政府資料開放推動現況

### 一、推動歷程

我國於 94 年即頒布「政府資訊公開法」，主要內容包含定義政府資訊及其範圍、民眾如何取得政府資訊等規範。在實際推動上，為善用資訊科技，便利民眾取得政府主動公開之資訊，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於 96 年研訂「政府網站版型與內容管理規範」，建議各機關宜於機關網站配合主動提供機關主管業務所產生的核心資訊等公開資訊。100 年將推動資料開放加值運用精神納入第四階段電子化政府計畫，已建置或新擴充之資料庫，均應以民眾需求為基礎進行檢討，盤點資料項目，完備資訊取用標準，促進資料公開自由流通、擴大資訊加值應用；101 年行政院函頒「行政院及所屬各機關行動化服務發展作業原則」，也明定各機關開發行動化應用軟體前，宜優先評估政府資料提供民間加值創新應用之可行性，再考量自行開發。

為加速推動政府資料開放，行政院科技會報已分別召開中央及地方公開資料加值推動策略會議。另配合行政院確立兼任資訊長二級制的政策，行政院於 101 年 7 月任命行政院國家資訊通信發展推動小組（NICI）總召集人張政務委員善政兼任行政院資訊長，並於政府建立資訊長制度後的首次 NICI 會議通過行政院研考會所提「政府資料開放推動策略建議」，續親自於行政院第 3322 次院會報告。行政院陳前院長冲在院會中指示政府開放資料（Open

Data）可增進政府施政透明度、提升民眾生活品質，滿足產業界需求，對於各級政府間或各部會間之決策品質均有助益可見其重要性，各部會應自民眾的應用面發想，思考使用端之需求，在規劃時也要考慮到機器讀取介面的必要性。行政院所屬各機關今後應藉由「資料開放民眾與企業運用」、「以免費為原則、收費為例外」、「資料大量、自動化而有系統的釋放與交換」三步驟，衍生出新興的營運服務及造就經濟產值，以提升民眾生活方便性。本次院會決議可視為我國推動政府資料開放重要的里程碑。

### 二、推動模式

開放政府資料的推動是類 Wiki 的協同合作模式。政府機關主動盤點、整備並以開放格式提供易取用資料，程式開發者可取用政府開放資料開發創新應用服務，提供其他企業或民眾使用，民眾也可直接讀取使用政府開放之資料，同時開發者或使用者也可以向政府提出開放特定資料集之建議，最重要的是建立意見回饋機制、資料正確性回報及問題諮詢管道，並綜整使用者的意見回饋及需求蒐集，進而持續改善資料品質，建立良性互動合作循環。（如圖 7）

### 三、推動策略

行政院研考會審酌主要國家「開放政府」及「開放政府資料」趨勢及作法，深入研擬我國開放政府資料整體推動策略，經行政院院會通過，行政院及所屬各機關將配合「主動開放，民生優先」、「制定開放資料規範」、「推動共用平臺（Data.gov.tw）」、「示範宣導及服務推廣」等 4 大焦點策略，進行政府公示資料開放，資料開放的類型初期將以便利民眾生活及提升生活品質為優先，例如食、醫、住、行、

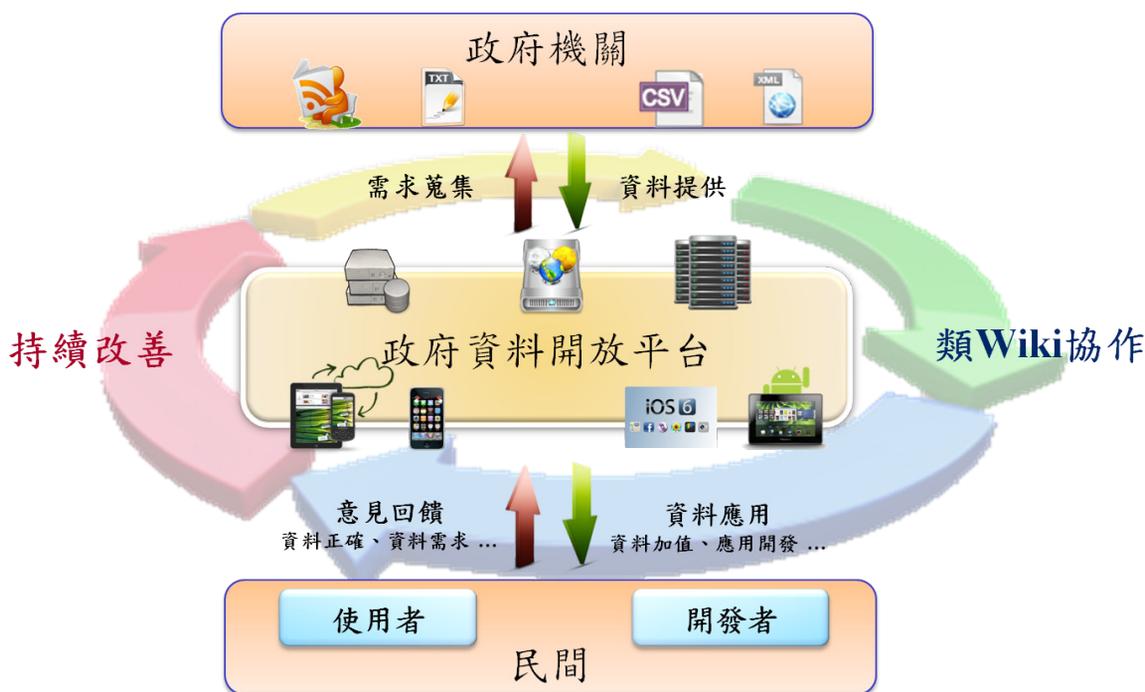


圖 7 推動模式示意圖

育樂、就業、文化、經濟發展和生活品質等類別，期透過政府資料開放，促成跨機關與民間協同合作與服務創新。

### （一）主動開放，民生優先

資料開放的類型初期將以抒解民眾疑慮、有相當便民價值者，並以下列資料開放項目為優先，開放提供民眾利用加值。

- 1、免費者
- 2、既有資料
- 3、符合現行法規者
- 4、資料格式以開放格式、民眾易取用者

### （二）制定開放資料規範

將規劃訂定「行政院及所屬各級機關資料開放作業原則」，就政府資料開放涉及之個人

隱私、規費、授權等相關現有法規進行競合分析，提供機關推動開放作業參考；並由行政院研考會及經濟部等相關機關協同規劃我國適用技術規範，包含 API 的設計與資料交換的協定，經由深入研究、設計制定與推廣使用，逐步建立機器讀取格式與介面，以發揮資料開放最大效益。

### （三）推動共用平臺

為便利民眾取得公開政府資料，將採集中與分散併行模式，建置政府資料開放平臺（data.gov.tw）統整各機關開放資料集項目妥予研析分類，集中列示、分散管理中央與地方機關所開放的政府資料，提供各界查詢政府資料的單一窗口，各機關資料亦可開放於機關網站提供民間加值運用。

(四) 示範宣導及服務推廣

將透過如辦理系列研討會、結合社群網絡並聯合各機關推廣資料開放服務等，宣導民眾加值運用。(見圖 8)

四、促進參與

開放政府資料的核心價值在於促進施政公開透明、增進民眾對政府的信賴，讓民眾自由取得所關心公共事務之資料，真正善用民間力量共同參與，公私協力改善公共服務之不足。英國政府開放資料政策白皮書也提到：政府不能只是把資料釋出，然後就置身事外，不參與其中的對話。因為政府部門無法預測資料開放的應用方式為何、或是開放資料如何能刺激經濟成長和創新，須仰賴民間參與及意見回饋，以提升開放資料服務品質。

為落實開放政府之資訊透明開放與促進民間參與互動，推動過程中為了解各界對政府資料開放的期待與建議，行政院研考會於 101 年 11 月 23 日假臺大醫院國際會議中心舉辦「政

府資料開放加值應用研究諮詢座談會」，期透過研究成果的分享與各方代表進行意見交流與討論，對推動我國政府資料開放相關政策的訂定與推動作法有所助益。

行政院研考會所研擬之「行政院及所屬各級機關政府資料開放作業原則」(草案)與「政府資料開放資料及盤點注意事項」(草案)，分別於 101 年 12 月 22 日及 12 月 26 日召開 2 場座談會，邀請開放社群、學界與公協會等專家學者代表及行政院所屬各級機關代表討論上開作業原則與注意事項之妥適性與完整性，並將作業原則草案透過民間社群網絡廣徵各界建議，共同進行這項公民參與立法的小活動，雖然整個行政程序上還是會逐層的加入其他單位意見，以及法規部門見解，未能完全採納社群的所有看法，但已展現推動開放政府之行動力。

未來將持續結合社群網絡與使用者互動回饋，並諮詢開發者、社群、服務提供廠商與使用者需求，以鼓勵民間加值應用。

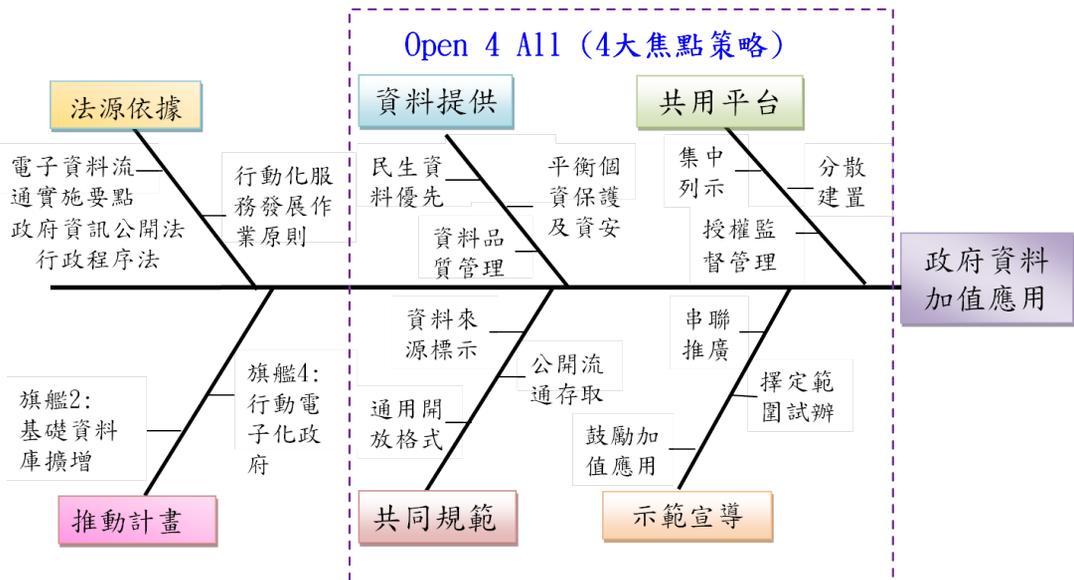


圖 8 政府資料開放焦點策略分析

## 肆、結語

政府資訊透明開放、提升民眾參與公共政策議題是世界各國推動開放政府的趨勢，政府的觀念態度與民間的參與使用是推動政府資料開放成功關鍵因素。政府資料開放的實踐，是希望透過公眾的知識與力量，讓民眾可藉由政府開放資料參與公共事務，協助政府解決公共事務問題，而開放政府資料結合網路效應將產生不可思議的創新動力，透過政府資料再利用，可創造出新的經濟模式與創新服務，甚至達成跨機關服務整合。依據行政院政府資料開放政策，各機關將落實推動政府資料開放。第一階段每個部會（含所屬）將於 102 年 4 月至少提供 5 項資料集，第二階段將視第一階段辦理情形，持續依個案檢視相關法規合宜性、瞭解網路應用潛在需求，增加開放資料集項目，原則

上各部會（含所屬）將於 102 年 12 月前提供開放資料集 50 項，先穩建起步後再逐步擴大，建立政府開放文化。

政府機關除扮演資料提供者角色外，也應進一步建立合作溝通平臺，鼓勵公眾參與開放資料的使用，否則在缺乏使用情形下，政府資料開放的作為便失去其意義。在政府與民眾互動過程中，誠如青平台基金會張維志技術長所說，「政府其實應該告訴民眾資料有可能產生誤差，但是請給政府改正錯誤的時間」，政府應專心於基礎建設及精進資料正確性，打開政府資料金庫供人民取用，以透明與參與的協同合作發展模式，促成跨機關與民間協同合作與服務創新，體現公開、參與、透明化治理，創造民眾、政府、業界三贏局面，形塑資料民主新時代。

## 參考文獻

1. 宋餘俠，「政府部門資料加值應用推動策略與挑戰」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 4 期，2012 年 8 月，10-21。
2. 張善政，「政府資料開放加值應用的契機與展望」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 4 期，2012 年 8 月，3-9。
3. 蕭景燈，「資料開放發展現況與展望」，*研考雙月刊*，第 36 卷第 4 期，2012 年 8 月，22-38。
4. 陳怡君，「推動政府資料開放加值應用 善用民間創意 發展跨機關便民服務」，*政府機關資訊通報*，第 302 期，2012 年 12 月，17-18。
5. 行政院研考會，「第四階段電子化政府計畫」。
6. 行政院研考會，「政府資料開放加值應用研究分析」。
7. 「行政院第 3322 次院會決議」，<[http://www.ey.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=40A033D0C65F76EB&sms=FF87AB3AC4507DE3&s=32B9ADA064C4506C](http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=40A033D0C65F76EB&sms=FF87AB3AC4507DE3&s=32B9ADA064C4506C)>( 檢索於 2012 年 12 月 )。
8. Lee, T.B. "The year open data went worldwide" ,<[http://www.ted.com/talks/tim\\_berners\\_lee\\_the\\_year\\_open\\_data\\_went\\_worldwide.html](http://www.ted.com/talks/tim_berners_lee_the_year_open_data_went_worldwide.html)>( 檢索於 2012 年 12 月 )。
9. World Bank, "International Open Government Data Conference 2012" , World Bank, <<http://www.data.gov/communities/conference#main-content-area>>( 檢索於 2012 年 12 月 )。

## 公共治理獎章之規劃報導

趙美珍 行政院研究發展考核委員會人事室科長



● 行政院研考會朱前主任委員景鵬致贈行政院研考會黃前副主任委員敏恭及單位主管等人研考專業獎章

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）為提升研考人員專業形象，激發士氣及向心力，及獎勵對研考業務具有卓越貢獻人士，經依獎章條例第 9 條規定，報奉行政院核定，於 88 年 1 月 20 日訂頒「行政院研究發展考核委員會專業獎章頒給辦法」。自 89 年首次頒贈迄今，總計頒（致）贈 93 人次（一等 36 人次、二等 34 人次、三等 23 人次）。致贈對象為中央部會及地方政府對研考業務有卓越貢獻者，包含前行政院研考會主任委員－現任總統馬英九先生等人，就研考人員專業形象提升及對研考業務具有卓越貢獻人士之鼓勵，深具意義。

行政院研考會於去（101）年 3 月 1 日舉

辦 43 週年會慶，馬總統英九親臨致詞時表示，雖然離開行政院研考會已 21 年，但在行政院研考會的歷練影響他對研發與管考工作的重視，也肯定研考單位是協助首長省時、省力並且有效達成施政目標的重要機制，而行政院研考會對於國家行政效率的提升和研究發展的著重，有著很大的貢獻，近年來也推動行政院組織改造的工作，可以使行政院運作更有效率，期許行政院研考會未來蛻變為國家發展委員會（以下簡稱國發會）後，繼續結合行政院所屬各機關及跨領域的專長，提供政府施政全方位、即時又務實的服務，以發揮「行政院優質治理總部」的功能。而行政院江院長宜樺（時任行政院副院長）代表陳前院長向行政院研考會致賀，

談到過去曾擔任行政院研考會第 14 任主任委員，他肯定行政院研考會成立以來，稱職地扮演行政院社會政策核心幕僚及創新改革推動的角色，從推動研究發展、啟動行政院組織改造、打造電子化政府、勵行施政績效管理、建立公報及政府出版品制度、促進地方發展，到推動國家檔案管理，遍及行政院所有的業務範疇，整個行政院研考會的歷史，相當一部國家行政革新史。

配合本次行政院組織改造，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）、行政院研考會及部分公共工程委員會未來將調整整併成立國發會，依國家發展委員會組織法草案，國發會為行政院之幕僚機關，其業務性質著重於國家整體發展政策之規劃、協調及審議等，並具有跨部會政策整合功能，所規劃政策涵蓋各業別，與其他中央機關偏重主管業務之執行及政策工具之研擬等職掌有別，為政策統合之需要，掌理各項政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配等事項。國發會權限職掌事項如下：

- 一、國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- 二、國家發展計畫之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- 三、經濟發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- 四、社會發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- 五、產業與人力發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。
- 六、國土規劃與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

七、管制考核政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

八、政府資訊管理政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

九、行政與法制革新政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

十、其他國家發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

另依據獎章條例第 9 條第 1 項規定：「專業獎章，由各主管院或主管機關，依其主管業務之性質及需要，訂定頒給辦法；其由主管機關訂定者，應報各該主管院核定」。配合國發會職掌及任務，初步業經提行政院研考會內部研考創新小組第 2 次會議有關研考專業獎章未來擬議規劃，名稱暫定修訂為「公共治理專業獎章」；至於修正時機及程序，因現行經建會並未訂頒專業獎章，爰擬先提國發會籌備小組員額配置（移撥）及權益保障工作分組討論，由該工作分組提案至國發會籌備小組討論，俟確定獎章名稱後，依前述國發會職掌事項續辦理「公共治理獎章頒給辦法」草案研擬事宜，俟草案研提國發會籌備小組通過，於國發會正式成立時，以新機關名義行文報送行政院核定，以獎勵對公共治理業務具有卓越貢獻之人士。



● 行政院研考會朱前主任委員景鵬致贈黃人事長富源一等研考專業獎章

# 「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報」轉型為「國家發展委員會公共治理協調會報」規劃

余敏雄 行政院研究發展考核委員會管制考核處專員

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）為加強行政院所屬各機關及地方政府研考業務聯繫，依「行政院所屬機關研考業務聯繫辦法」（以下簡稱聯繫辦法）第3條之規定訂定「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報規則」（以下簡稱會報規則）。會報規則於58年12月5日訂定，經歷5次修正。97年5月20日訂定「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報實施要點」（以下簡稱實施要點）後，會報規則停止適用。

行政院研考會依據聯繫辦法及前述會報規則、實施要點，每年原則辦理2次協調會報，

並業於101年11月15日辦理第279次研考業務協調會報完竣。歷次會報均邀集行政院各部會、直轄市、縣（市）政府研考主管人員共同參與，會議議程包含行政院研考會業務報告及各機關所提討論事項，與會代表均能就相關事項充分討論溝通，有效達成「協調解決各機關間相互配合問題，交換研考工作經驗與研究心得」之功能。

配合行政院組織改造進程，行政院研考會與行政院經濟建設委員會、行政院公共工程委員會、前行政院主計處電子資料中心等機關部分業務，整併成立國家發展委員會（以下簡稱



●行政院第279次研考業務協調會報參加人員合影

國發會)，爰需修正實施要點，同時考量研考相關組設及業務推動均需與時俱進，研考業務推動之目標為邁向政府優質治理，並擬將「行政院研究發展考核委員會研考業務協調會報」轉型為「國家發展委員會公共治理協調會報」（以下簡稱公共治理協調會報）。

茲就未來公共治理協調會報之功能目標、舉辦方式、出席人員與研討範圍等相關規劃，重點說明如下：

## 一、功能目標

係國發會為加強與行政院所屬各機關及地方政府主管研考業務單位之聯繫，協調解決各機關間相互配合問題，交換研考工作經驗與研究心得，提升公共治理量能，達成政府優質治理目標。

## 二、舉行方式

由國發會主辦，並得會同其他機關共同辦理；以每年舉行 2 次為原則，必要時得隨時舉行之。

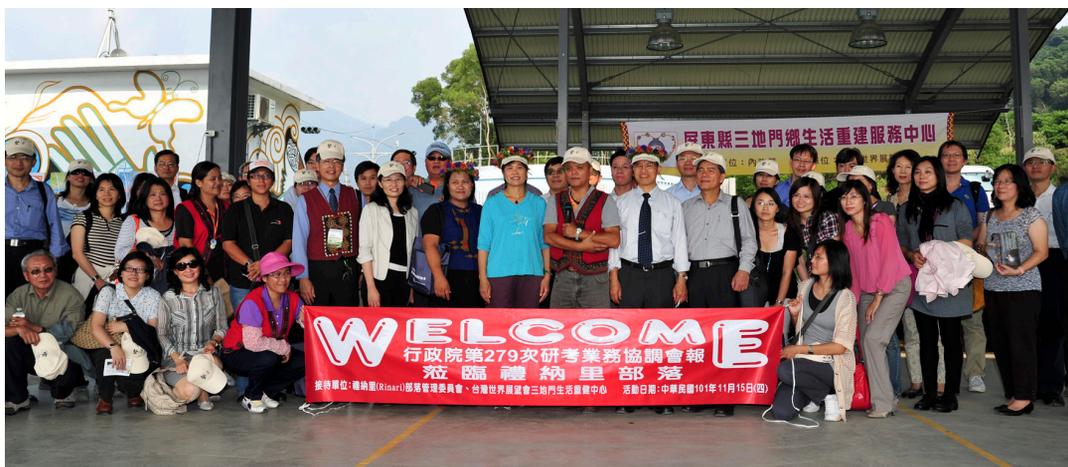
## 三、出席人員

包括行政院所屬各機關研考業務主管、地方政府研考業務主管。

## 四、研討範圍

主要以國發會各業務處、室、中心重要工作報告；檢討各機關研考業務推行情形；交換研考工作經驗與研究心得；研討改進研考技術與作業方法；檢討研考工作得失及研提改進意見；涉及跨機關研考業務相關問題之協調；以及其他有關研考業務之研究改進等事項為範疇。此外，為充實研考人員新知，精進研考技術，會報中將可規劃專題報告或學術性研究報告。

行政院研考會將配合組織改造進程，依上述規劃修正實施要點，並視相關法規命令或行政規則之修訂情形配合修正，例如實施要點第 1 點明定「本要點依行政院所屬機關研考業務聯繫辦法第三條規定訂定之」，未來聯繫辦法配合行政院組織改造修訂，本要點亦將配合調整修正。未來實施要點修正草案亦將適時簽報行政院核定，俾發揮公共治理協調會報為研考業務雙向溝通與意見交流之平臺，彰顯良善治理之研考終極目標。



●行政院第 279 次研考業務協調會報參加人員參訪禮納里部落合影

# 「2012年臺灣公共治理研究中心國際研討會」紀實

林嘉琪 行政院研究發展考核委員會研究發展處科長  
呂雅雯 行政院研究發展考核委員會研究發展處專員

行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）於101年12月4日（星期二）假集思交通部會議中心國際會議廳，舉辦「2012年臺灣公共治理研究中心國際研討會」，邀請亞太經濟合作會議（APEC）經濟委員會主席 Mr. Raymond F. Greene 進行專題演講，並由臺灣公共治理研究中心研究團隊發表該年度臺灣公共治理議題調查與研究成果。

行政院研考會宋主任委員餘俠於開幕致詞時表示，行政院研考會於2008年委辦成立「臺灣公共治理研究中心」，致力關注臺灣公共治理相關領域全面性發展，該中心成立之目的包括公共政策研究、學術與理論之交流及國際接軌等。而行政院研考會自2007年起加入APEC經濟委員會公部門治理主席之友（Friends of the Chair Group on Public Sector Governance）工作小組，積極將我國推動優質公共治理的經驗，推展至國際社會，同時也學習先進國家公部門治理的創新思維，導入最新趨勢與作法。2010年起，我國獲推舉擔任公部門治理主席之友協調人，未來，行政院研考會將持續強化我國與APEC各會員體交流，分享實務經驗，建立國際合作管道。

宋主任委員也提到，行政院研考會與歷



● 行政院研考會宋主任委員餘俠於開幕時致詞

任APEC經濟委員會主席都有非常良好的互動，前主席 Dr. Takashi Omori 和 Professor Bob Buckle 均曾獲邀訪臺，本次研討會也很難得能邀請到現任APEC經濟委員會主席 Mr. Raymond F. Greene 來進行一場專題演講。Greene 主席目前是美國國務院東亞暨太平洋事務局經濟政策事務處處長，曾在2002至2005年擔任美國在臺協會政治組副組長，也曾駐任菲律賓，更曾擔任美國駐日本的外交官員長達

十餘年，有非常豐富的外交經歷。Greene 主席演講的主題是如何藉由推展良好的法制革新實務來提升國家競爭力，Greene 主席指出，保護主義與結構性障礙都是阻礙經濟成長的原因，並進一步說明如何運用 APEC 結構改革新策略（APEC New Strategy for Structural Reform, ANSSR）、良善法制實務（Good Regulatory Practice, GRP）和提升經商便利度（Ease of Doing Business, EoDB）等方式來消弭妨礙經濟成長的結構性障礙，Greene 主席並以美國為例，介紹美國推動良善法制革新的經驗，演講結束後與會者也熱烈提問，內容精彩充實，與會者獲益良多。

專題演講之後，本次研討會發表臺灣公共治理研究中心 101 年度研究成果，除「臺灣公共治理指標之調查」為延續性研究外，另針對「透明課責的財務管理機制」及「新直轄市公共服務整合議題」兩大面向，探討目前我國在這些重要議題上所面臨的問題。第 1 場次「臺灣公共治理指標之調查」，由臺灣大學王主任業立主持，發表人為臺灣大學洪教授永泰，並邀請臺北大學張教授四明及臺灣指標調查公司戴總經理立安擔任與談人，臺灣公共治理指標的研究在 2008 年時已建立七大指標面向，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」及「公共參與程度」等，現階段持續進行調查，致力於提升臺灣公共治理指標與國內現況的契合度，101 年更首度透過線上問卷蒐集資料，開放一般民眾填答，擴大研究調查過程的民眾參與程度。與談專家學者指出建立公共治理指標此種複合性指標難度頗高，除了讚許研究兼採主觀評估與客觀統計，研究方法完備甚具參考價值外，同時建議研究團隊應分

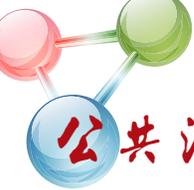


● APEC 經濟委員會主席 Mr. Greene 進行專題演講

析主客觀指標評估結果之差異及其原因。

第 2 場次「透明課責的財務管理機制」，由世新大學徐教授仁輝主持，由銘傳大學方助理教授凱弘發表「主計體系之財務管理機制」成果，臺灣大學蘇教授彩足發表「財政透明與公共課責之研究」成果，2 位與談人為政治大學施教授能傑與經濟部張會計長信一。由於 1990 年代國際金融危機發生以來，政府透明化程度，對於金融危機的發生和國民經濟表現，都具有重要的影響，並為國際組織認定為是國家經濟競爭力的重要條件之一，因此，政府透明化在實務上應如何操作及評估，已成為各國在追求優質公共治理上一個重要議題，臺灣公共治理研究中心透過相關研究，以國際規範為主要參照架構，針對我國財政透明化及政府資訊公開等面向進行檢視，瞭解我國政府透明化及主計財務管理體系，並提出可供參考的政策建議。

第 3 場次「新直轄市公共服務整合議題」，



● 行政院研考會宋主任委員餘俠擔任專題演講場次主持人

由交通部葉部長匡時（時任交通部政務次長）主持，由東海大學史教授美強發表「道路建設及管理」成果，中山大學張教授其祿發表「災害防救規劃及執行」成果，邀請暨南國際大學江教授大樹及內政部林常務次長慈玲擔任與談人。我國在 2010 年進行行政區劃的調整，將臺北縣獨立升格改制為新北市，臺中市、臺南市與高雄市則是縣市合併升格改制，再加上原有的臺北市，目前我國已有 5 個直轄市，亦可稱為 5 個都會區，澈底改變了臺灣都會發展的傳統模式，使臺灣的都會發展向前邁進一大步，然而卻也衍生了許多新的治理議題，臺灣公共治理研究中心針對「道路建設及管理」與「災

害防救規劃及執行」議題，探討新直轄市區公所職權劃分、資源分配、財政負擔責任及法令架構等多元面向，提出新直轄市政府職能治理模式，進而作為各類政策領域的實務分析架構，有助於未來地方政府掌握政策執行問題與治理成效。

「2012 年臺灣公共治理研究中心國際研討會」共有政府機關同仁及大專院校相關系所師生約 200 人參加，本次會議探討攸關國家政治、經濟的公共治理議題，不僅讓學術理論與實務經驗得以充分進行交流，並且有助於釐清政府職能與角色，協助政府機關掌握政策執行問題，提升優質公共治理成效。





## 【消除歧視 性別平等】

《消除對婦女一切形式歧視公約》簡稱CEDAW，  
是全球共同遵行的公約，世界共同的潮流，  
我國透過立法使婦女在政治、社會、經濟、  
就業、文化、教育、健康、法律、家庭、  
人身安全等各個領域，  
獲得充分的發展與保障，  
建立性別平等的幸福社會！



## 徵稿說明

「公共治理季刊」為公務機關同仁與學術界實務與理論分享及交流之平臺，內容以國家公共治理理論與政策實務為主，分享國內外優質公共治理實務，推展臺灣公共治理的成果與經驗，促進機關間標竿學習，並提供政府施政時之參考。

內容主要分為「人物專訪」、「專題」及「政策交流道」3部分；「政策交流道」內含「政策新知」、「讀者論壇」及「動態報導」，其中「讀者論壇」歡迎讀者踴躍投稿：每篇 1,000 字為度，酌致稿酬（超出 1,000 字以外部分不計稿酬）。稿件經選用後刊登，其著作財產權悉歸行政院研究發展考核委員會所有，本刊並對來稿有刪改權；來稿請詳示真實姓名、服務機構、聯絡住址、電話及電子郵件信箱，俾續聯絡。

### 本刊聯繫方式

**通訊地址：**  
行政院研究發展考核委員會  
公共治理季刊社  
臺北市濟南路 1 段 2-2 號 6 樓

**聯絡電話：**  
(02) 2341-9066 #322  
**電子郵件信箱：**  
rdecbimn@rdec.gov.tw



## 「數位都蘭 - 基層行動服務研習營」

為推動第四階段電子化政府計畫，行政院研究發展考核委員會於臺東縣東河鄉試辦「e化服務宅配到家」計畫，並於1月23日假臺東縣東河鄉都蘭社區活動中心舉辦「數位都蘭-基層行動服務研習營」活動，正式啟動都蘭免費WiFi無線上網服務。本次活動提供基層機關觀摩、經驗學習，並共同探討結合地方與中央資源，建立整合與合作模式，期許未來中央及地方齊心努力共同建構優質通信及資訊基礎環境，推動網路普及服務，打造民眾感動的電子化政府服務，進而帶動偏鄉資訊應用及社會發展，邁向更具積極意涵之創新在地數位機會。



## 101 年度行政院公報作業講習

為加強宣導各機關刊登公報相關作業規定及考核作業方式，行政院研究發展考核委員會於101年11月27日假臺北市青少年育樂中心6樓國際會議廳，辦理2梯次「101年度行政院公報作業講習」，加強作業說明宣導及重點說明，以提升業務承辦人員公報送刊及法制作業能力。



## 民眾熱烈參與「小資行動理財術·省錢投資賺百萬」E政府行動應用服務講座

「掌中e生活 政府e把罩」電子化政府行動服務推廣系列活動，首場座談會邀請知名部落客筆記女王Ada、圖文創作大莓羊、理財專家詩諾懷特、群眾募資平臺創辦人林弘全與威寶電信加值服務部黃副總經理騰章，分享他們善用電子化政府服務如「雲端發票精靈」、「e管家小工具」及「我的E政府」網站等理財創業經驗，給民眾全新的理財思維，平凡中也能創造財富優勢。



# Public Governance Quarterly



 行政院研究發展考核委員會



GPN : 2010200008  
定價：70 元