國立政治大學公共行政學系碩士論文

公共價值導向的政府資訊公開評估指標建立

指導教授：朱斌妤 博士

研究生：張凱媛 撰

中 華 民 國 一 百 零 三 年 七 月

國立政治大學
National Chengchi University

National Chengchi University
Graduate Program in Public Administration
Master Thesis

Open Public Sector Information: Establishment of Public-Value Oriented Performance Evaluation Indicators

Advisor: Dr. Pin-Yu Chu
Grduate Student: Kai-Yuan Chang

July, 2014

國立政治大學
National Chengchi University

謝誌

過去的每一個選擇會構成當下的自己，這句話真是太有道理了。很難想像如果碩一必修課不是選擇女神的量化研究、如果中途選擇分發去上班了，現在的我會是怎樣？這本論文會如期的寫上句號嗎？甚至，如果當初就果斷放棄不考筆試進碩班，現在的我會在哪裡？不管怎樣，我是走到這裡了，已經是在政大公行待的第六年，跟小學一樣長的日子，終於要畢業了。

我可能不是屬於對論文狂熱的份子，研究方法上也選擇了不太需要和人接觸的方法，但是完稿的當下還是很有成就感的，也因此，這本論文會產生完全就是一個我與女神的故事啊。這一年來，在女神的掌控範圍中（臉書上某粉紅底黑貓兒大頭貼的聊天視窗，常常是一日出現個三五次、絕不會三天不跳出來），除了完成論文外，也重新認識了傳說中很嚴厲很聰明的女神，這位神最大的特色就是效率兼具品質（一分鐘內回信不是傳說，不過，老師打字太快，被念的情境下總覺得……），嗯總之是個典範，凡人我再怎麼努力都還是差一大截的，幸好，我們的頻率大部分時間可以對上，哈哈。這一年來，寫論文、短暫的接觸了 TEG 研究案、當課程助教、投稿國外研討會，仔細想想更辛苦的其實都是老師本人啊，到底還有哪個指導老師總是這麼認真改東西、學生當助理通勤太晚回家直接致電其他研究案老師說以後不可以這麼晚開會、學生當助教可能給了怪怪的建議但還是很挺的說助教的意見老師都同意？遇到一個對的指導老師，就跟遇到一個喜歡自己、自己也喜歡的男朋友一樣難得啊，所以有時候覺得自己太過幸運能夠在這裡、能夠黏著女神和女神的沙發，反而捨不得離開了嗚嗚。曾經看過學長姊的謝誌細數老師的經典語錄，現實上也真的常常出現，但我想，被提出來的都是說來酸酸自己讓大家笑笑的，更多老師溫暖、鼓勵的話，總是收到之後高興很久，默默的放在心裡，可能寫出來也有點太害羞了吧哈哈，不知道是不是大家其實都這樣？謝謝老師一直對我很好、很信任，還有平常的關心照顧，謝謝您！

一路上的決定現在看來似乎是好的結果，謝謝家人總是尊重和支持我、謝謝研究室三寶的互相取暖互相幫助互相合作一起去羅馬尼亞、謝謝同門學長姐的幫助和建議、還要最謝謝一起修課、聊天談心、吃喝玩樂的眾好友們，謝謝你們，我很珍惜這段相遇相伴，能夠認識你們真的很好，也祝福大家未來都能平安順心。

國立政治大學
National Chengchi University

摘要

政府資訊公開是指政府將所擁有之資訊以各種方式公布或提供人民申請，是保障人民知的權利之基礎和促進民主參與之重要基石，與政府透明、課責和政府信任等公共價值的實踐有緊密連結性。本研究經由文獻回顧及國內外實務觀察，發現目前國內外就政府資訊公開的績效評估並沒有全面的架構，同時，也較缺乏政府資訊公開成效與其影響之間的關聯。因此，本研究主要探討政府資訊公開所連結的公共價值，並嘗試將之融入績效評估指標架構當中，期能建立初步評估架構並分析其政策意涵。

本研究透過文獻回顧瞭解國內外政府資訊公開發展現況與趨勢，整理既有的評估指標和實證研究，發展以公共目標價值為基礎的績效評估架構：包含透明、信任、課責、參與、效能、效率等 6 個目標公共價值，以及 12 個公共價值構面和其下的衡量指標。建立架構後，本研究透過層級分析法，彙整學者專家、政府官員，以及公民團體代表三類專家之意見，對架構指標權重排序並進行整體和不同專家類型之比較分析。

整體結果顯示，透明為政府資訊公開評估架構中最重要之層面，而三類專家亦一致認同在透明層面下的政治透明構面，及其下的政策決策過程透明指標為達成透明價值之關鍵作為，其次，較受整體專家重視的還有課責及參與。以絕對重要性來看，整體專家認為最重要的公共價值構面也是政治透明，指標層次則以政策決策過程透明、對政府資訊的信任等為重。除整體結果外，三類專家所認定的權重順序也有所差異：(1)學者專家對課責的權重明顯較其他專家高，(2)政府專家對效率的重要性排序排在第三位，其他專家則認為較不重要，(3)公民專家與其他專家最大的不同是將參與置於首要位置。根據分析結果，本研究建議應強化政策決策過程透明的相關措施以真正落實政治透明、透過穩定輸出正確可靠的資訊來培養公民對政府資訊的信任，並積極提升對課責和參與之重視。

關鍵字：政府資訊公開、績效評估、公共價值、層級分析法

國立政治大學
National Chengchi University

Abstract

Information held by government agencies is a valuable national resource, and it should be open to public unless there is required legal protection for sensitive information. The development of open public sector information (OPSI), based on people's right to know, will enhance public values such as transparency and accountability of government, democratic participation, and even social welfare.

This study focuses on the establishment of public-value oriented performance evaluation indicators. To build the objective level and the corresponding indicators of the assessment framework, it investigates the linkage between public value and OPSI by literature review and sorts out the existing indicators related to OPSI. Also, in purpose to refine the applicability of this framework and analyze the order of indicators' importance, it applies analytic hierarchy process (AHP), gathering the multiple-criteria decision-making opinions from 14 experts of Public Administration, Information Management, and E-Government practice, including 6 academics, 4 government officials, and 4 civil groups experts.

The framework shows that transparency, trust, accountability, participation, efficiency and effectiveness are 6 main public values to evaluate the performance of OPSI, with 12 aspects and 12 indicators included in. The overall results show that transparency, trust and participation are more important than the others. And for the absolute importance, political transparency aspect and indicator transparency of policy decision-making process are the most important ones based on integrated opinions. Moreover, three groups of experts show some differences in the order of importance: academics are more concerned with accountability, government officials care more about efficiency, and civil group experts regard participation the most important one. Based on the analysis of AHP results, this study suggests that government should put political transparency into effect, bring up the trust to government information, and attach more importance to accountability and participation.

Key words: OPSI, performance evaluation, public value, AHP

國立政治大學
National Chengchi University

目錄

目錄 I
表次 III
圖次 V
第一章 緒論 1
1.1 政府資訊公開的重要性 1
1.2 政府資訊公開的發展趨勢 2
1.3 政府資訊公開績效評估的重要性 3
1.4 研究目的與研究問題 4
第二章 文獻回顧 6
2.1 政府資訊公開 6
2.2 各國政府資訊公開發展 10
2.3 臺灣政府資訊公開發展 21
2.4 政府資訊公開績效評估 28
2.5 政府資訊公開績效評估架構建立 38
第三章 研究設計 46
3.1 指標操作化 46
3.2 層級分析法 51
3.3 層級分析法的適用性 54
3.4 研究流程與架構 58
第四章 層級分析法結果 61
4.1 政府資訊公開整體評估指標層級分析結果 61
4.2 政府資訊公開評估指標組間比較 70
4.3 小結 76

第五章 研究結論與政策建議 79
5.1 政府資訊公開評估指標分析結論與政策建議 79
5.2 研究限制與未來研究建議 83
參考文獻 87
附錄一 97
附錄二 105

國立政治大學 National Chengchi University

表次

表 1：政府資訊類型.....9
表 2：行政院及所屬二級機關民眾申請提供政府資訊統計.....26
表 3：國內政府資訊公開績效評估指標整理.....32
表 4：電子化政府資訊公開國際評比相關指標.....34
表 5：其他政府資訊公開相關指標.....36
表 6：公共價值群集整理.....41
表 7：政府資訊公開相關公共價值.....43
表 8：指標意涵說明.....48
表 9：AHP 評估尺度意義及說明.....53
表 10：應用 AHP 在電子治理研究之中外文獻.....56
表 11：本研究 AHP 問卷發放之專家名單.....59
表 12：政府資訊公開評估公共價值層面 AHP 整體權重值表 63
表 13：透明層面 AHP 權重值表.....65
表 14：信任層面 AHP 權重值表.....66
表 15：參與及課責層面 AHP 權重值表.....67
表 16：效能層面 AHP 權重值表.....68
表 17：效率層面 AHP 權重值表.....69
表 18：整體架構絕對重要性排序表.....69
表 19：政府資訊公開評估公共價值層面比較表.....72
表 20：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－透明層面.....72
表 21：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－信任層面.....73
表 22：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－參與層面.....74
表 23：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－課責層面.....74

表 24：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－效能層面.....75
表 25：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－效率層面.....76
表 26：政府資訊公開評估指標整體公共價值層面分群比較表.....77

國立政治大學 National Chengchi University

圖次

圖 1：資料、資訊與知識三者關係圖.....7
圖 2：政府資料公共服務價值鏈.....8
圖 3：美國聯邦政府 FY2008-2012 人民資訊申請統計.....12
圖 4：英國中央政府部門與監督機關資訊申請量趨勢圖.....13
圖 5：澳洲政府各機關對政府資訊公開原則實踐困難度.....16
圖 6：澳洲政府使用社群媒體公開政府資訊比例.....17
圖 7：澳洲政府歷年 FOI 成本與申請件數統計圖(m=百萬).....18
圖 8：我國政府資訊主動公開範圍及管道.....24
圖 9：我國政府資訊被動公開雙軌機制.....25
圖 10：Jørgensen & Bozema 公共價值架構圖.....39
圖 11：政府資訊公開績效評估架構概念圖.....45
圖 12：政府資訊公開評估指標層級架構圖.....47
圖 13：AHP 層級結構例示.....51
圖 14：AHP 層級示意圖.....52
圖 15：本研究流程圖.....58
圖 16：政府資訊公開評估指標層級架構圖指標權重對照圖.....62
圖 17：政府資訊公開評估指標整體公共價值層面分群比較折線圖.....78
圖 18：公共價值層面權重圖.....79

第一章 緒論

1.1 政府資訊公開的重要性

政府資訊公開意指政府資訊自由(freedom of government information)或政府透明(government transparency)，是指政府在非隱私性或有國家安全之虞的前提下，提供民眾資訊近用的管道以及相對應的政府資訊，以達到民主原則當中的透明性要求(Meijer, 2012)。如同 Thomas Jefferson 所言，資訊就是民主的貨幣，握有最龐大資訊的政府將資訊公開的主要目的就是要促進行政作為的透明化、滿足人民知的權利、增進人民對公共事務之瞭解與信賴以及對政府施政之監督，是深化民主和促進民主參與之重要政策（陳美伶，2005），亦是民主國家的重要原則。對於民眾來說，取得政府所擁有的資訊有助於了解政府運作以及在資訊充分的情況下作成各種決策行為，是一切公民參與的基礎；對於政府來說，政府資訊公開作為課責的基礎，在資訊正確、可靠的前提之下，能有效提升人民對政府的信任程度(Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, & Im, 2013)。

依據經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)之整理，政府資訊公開至少應達下列目標(OECD, 2011)：(1)提升人民對政府的信任；(2)增進政府效率；(3)增進管制的順服程度；(4)確保公共政策過程的近用公平；(5)促進創新和新的經濟活動；(6)增進政府效能；我國於 2005 年公布施行之政府資訊公開法第 1 條亦開宗明義表示，政府資訊公開法的制定是為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，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，並促進民主參與。顯見，政府將資訊公開的過程與結果，可能達到信任、效率、效能等可能對整體社會帶來的好處，也就是公共價值(Moore, 1995)。為達成這些公共價值，政府產製、蒐集政府資料，進一步整合為政府資訊，經分析的過程創造知識，再透過政府服務來傳播，最後產生政府服務、相關應用，乃至於最終價值的創造(Ubaldi, 2013)。不可忽略的，政府握有比社會其他組織都更龐大的資料和資訊量，處理或應用這些資料和資訊將對社會產生影響。因此，在具備政府資訊公開的基礎法規範之後，探討政府資訊公開的落實與否及其對公共價值實踐的影響程度是相當重要的。

1.2 政府資訊公開的發展趨勢

誠如前述，政府資訊公開是公共價值實踐的基礎，有其重要性，國內外之發展則可以追溯到國際上資訊近用權(right to information)的崛起。資訊近用權是表意自由的一部分，當資訊近用得到滿足，人民才能以充分的資訊做出生活中各種決策，同時滿足應有的知的權利(Article19, 2007)。FOIA net (2013)從目前各國資訊近用相關法律的建置情況勾勒出各國政府資訊公開制度性基礎的發展樣貌：1970 年代至今，民主國家聚集的歐洲地區 49 個國家當中，有 42 個已經擁有資訊近用法律、美洲地區亦有近 20 個國家通過，亞洲地區的民主國家也都已通過資訊近用相關法律。從前述各民主國家資訊近用相關法律快速擴張的路徑可以發現到，對於政府資訊公開來說，資訊近用相關法律的通過已然是世界各民主國家行之有年的重要制度性基礎。

除了法制基礎的建置趨勢外，近年來各國為推動政府公開透明，使用了包含流程簡化、成立推動小組或實施相關計畫等多元的政策工具，例如巴西、加拿大、日本成立的行政透明團隊(administrative transparency team)、澳洲資訊通訊科技為基礎的政府公開政策(Government 2.0)、丹麥的電子化政府驅動開放政府計畫(E-Government as driver for open government)，和日本 2008 和 2010 年的資訊通訊科技新策略(OECD, 2010)等相關政策措施，顯示政府資訊公開在政策實務上非常受到關注，尤以政府資訊公開和資訊通訊科技結合的新政策工具更是政策趨勢所向。以臺灣的脈絡來說，早已從過去保密防諜及政令宣導為主的資訊消極時代，經過民主化、資訊化以及國際化的過程，發展至政府積極提供資訊，甚至創造民間利用政府資訊作進一步加值應用的資訊積極時代（葉俊榮、許宗力，1996），我國政府在促進政府資訊公開透明也有若干法制規範上或是結合電子化政府政策發展上之作法，具體作為有行政院 2009 年訂頒之「國家廉政建設行動方案」當中關於陽光法令健全、創新電子化政府服務以提升資訊透明、建立公開機制以推動行政透明等措施，這些措施都是以政府透明公開為目標所作的努力（周志榮，2013），足見強化透明公開確為國內外努力達成的目標。

民間組織的倡議與監督如1987年在英國註冊成立之國際人權組織ARTICLE 19 即致力於促進全世界人民的表意自由和資訊自由；國內相關組織如台灣透明組織、台灣動物社會研究會、反黑箱服貿民主陣線、黑色島國青年陣線，和公民參與法制化聯盟等民間團體，也致力於推動政策決策資訊公開以及監督政府資訊公開成效等倡議活動。除民間團體外，國際間也有英國、美國、挪威等八個國家於2011年組成的開放政府聯盟(Open Government Partnership)，合力推廣促進透明治理、公共參與，及責任政府的概念和實踐，顯示國內外公民社會對於政府資訊公開除了法制基礎外，都相當希冀整個政府資訊公開透明能夠更加落實。

綜上所述，政府資訊公開在法制層面已具有穩定基礎，並有民間團體對其之實質落實和成效進行監督，在政策執行層面，則隨新技術的發展，有逐漸與以資訊通訊科技為基礎的電子化政府相關政策工具結合的趨勢。

1.3 政府資訊公開績效評估的重要性

任何一個政府機關都有其短期、中期或長期計畫以引領施政方向，但若空有計畫而不知施行成效，則民眾將無從得知政府是否善盡職責，且已執行之政策措施也無檢視和改善的機會。同時，政府的施政績效等同於重要公共價值之體現(Van, Bouckaert & Halligan, 2010)，在策略性績效管理之下，應該兼顧政策目標價值和既往的成效評核。我國政府資訊公開法自2005年公布施行至今將逾十個年頭，實施成效如何？是否有回應到資訊公開被賦予的目標價值？這些問題都要依靠績效指標的建立和評估才能夠具體回答。

國內對政府資訊公開的研究結果顯示，各層級行政機關對於資訊公開的實際執行多半是各自為政，尚無一個統領的主管機關，又由於政府資訊公開法本身賦予了一定的行政裁量空間，加上不同執行機關的裁量基準的不一致，導致各機關間實際執行情況有相當的落差（范姜真媺，2010；陳宜和，2006）。然而，既有的政府資訊公開評估研究，多著重在政府是否根據政府資訊公開法的規定主動公開各類資訊（范姜真媺，2010；台灣動物社會研究會，2007；項靖，2009），較少關注政府資訊公開實際造成的結果和影響，更遑論，我國政府資訊公開法規定應公開的資訊類型就整體政府資訊範疇而言，其實是相對狹隘的。項靖(2009)以

質化訪談搭配調查研究的方式研究政府網站資訊公開落實之結果顯示：至 2009 年為止已有近七成的機關網站設有資訊公開專區並主動公開政府資訊公開法所規範之項目，但是行政機關對各類資訊的相關統計數據、使用情況追蹤，及民眾滿意度等的重視和了解略顯不足，不若英國、美國、澳洲等將此類資訊蒐集、分析，並完整的公開(FOIA.gov, 2013; GOV.UK, 2013; OAIC, 2014)。可見，在政策評估的面向上，國內目前累積的研究成果似並未對已投入之人力和資源是否有助行政機關效能提升，或者是否有實踐相關公共價值等問題提出解答。綜上，欲探討我國政府資訊公開的成效對應對的目標價值是否有所影響，建立一個以目標公共價值為導向的績效評估指標架構應該是一個適宜的途徑。

1.4 研究目的與研究問題

根據OECD (2011)以及我國政府資訊公開法所揭示之政府資訊公開的目標，可以發現政府資訊公開最主要是要達成政府透明，同時也與信任、效率、課責、效能等公共價值有緊密的連結，本研究目的之一就是要透過文獻回顧整理政府資訊公開和前述公共價值的連結程度，並將之納入指標的架構當中。

政府資訊公開的發展趨勢顯示政府資訊公開在世界各國是相當受重視的。國內電子治理研究中心於 2013 年利用層級分析法計算國內電子治理公共價值指標權重，發現在所有指標當中「政治透明」和「信任」的重要性是最高的（陳俊明等，2013），但是我國公共治理研究中心 2013 年度臺灣公共治理指標調查[1]卻顯示，我國透明化程度主客觀合併指數僅 5.16 分，相較於課責(5.18)、政府回應力(5.38)、公共參與程度(5.21)來說是不高的，尤其其下 4 個次指標當中的「政治透明化」及「資訊透明化」，相較於「財務透明化」和「資訊取得」是透明化程度次指標之中倒數兩個低分的次指標（莊文忠、洪永泰、陳俊明，2012）。誠如上述，以我國國情分析出的結果顯示政治透明是重要的，但為什麼我國在這個面向的成效反未如預期？本研究欲建立政府資訊公開評估指標架構的另一個目的，就

[1] 主觀資料部分，該研究透過層級分析法及分析網絡程序法建構指標及面向權重，採用主觀指標三分之二、客觀指標三分之一的權重值，進行加權平均得出最後的分數（滿分 10 分）。

是要透過架構建立過程中的權重計算，剖析目前最應該努力的面向為何，以提供相應的政策建議。

綜上，本研究的目的是要整合政府資訊公開績效評估所要達到的目標公共價值，再依此建立架構和其下的指標，因此，首先須回顧既有文獻評估政府資訊公開曾使用過的測量方式和指標為何；再進一步，則透過整理非專門研究政府資訊公開的研究中有將政府資訊公開列入測量面向的文獻，了解這些文獻是如何去測量政府資訊公開，最後，輔以相關實證研究的結果，從公共價值出發，整理既有指標、建立政府資訊公開績效評估的評估指標架構，並透過各指標面向的重要性分析提出相應政策建議。本研究主要研究問題如下列：

1. 政府資訊公開可以達到的公共價值有哪些？
2. 以前揭公共價值為基礎，建立政府資訊公開績效評估的指標、予以操作型定義，瞭解整體架構中指標重要性的優先順序及其意涵為何？
3. 不同類型專家對於政府資訊公開指標賦予的權重差異及其意涵為何？

國立政治大學 National Chengchi University

第二章 文獻回顧

2.1 政府資訊公開

2.1.1 政府資訊公開的意涵

政府資訊公開是指政府將所擁有之資訊以各種方式公布或提供人民申請。政府公開與透明是民主理論當中多數決、對話、以及參與的基礎，因此，政府資訊公開對當代政府來說是深化民主和促進民主參與之重要作為。在政策面向上，政府資訊公開通常被包含在開放政府(open government)相關政策當中，相對於政府資訊自由這類名詞更具實踐性格。在法制層面上，政府資訊公開的推動通常有資訊自由相關法律作為依據，如我國的政府資訊公開法。詳細定義之，政府資訊公開是指政府透過法規、制度與機制的運作，揭露政府機關特徵與政策制訂、執行和成效等相關資訊予政治系統內部與外部行動者取得與運用、滿足民眾知的權利（羅晉，2011；陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞，2013）；政府資訊公開的主要的目的是要促進行政作為的透明化、滿足人民知的權利、增進人民對公共事務之瞭解與信賴，以及監督政府施政（陳美伶，2005）。

2.1.2 政府資訊公開的範疇

定義政府資訊公開的範疇涉及所指稱的「政府資訊」包含的範圍有哪些，對於釐清研究範圍來說是必要的。知識管理中資料、資訊和知識的關係如圖1所示：資料(data)是指未經整理分類的原始訊息，資訊(information)泛指經過處理的資料，知識(knowledge)則是將既有的資訊加以分析處理過的結果，透過資料、資訊和知識的過程，最終創造一些價值（孫本初，2013: 711），如增進組織效率、改善組織文化、促進科技發展等。資料、資訊和知識三者常被運用在類似的概念上，就處理的精緻度來區分的話，資料是最廣義、最粗略的基底(Deloitte, 2013)。

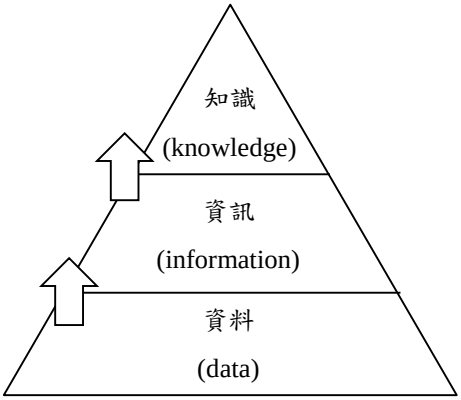


圖 1：資料、資訊與知識三者關係圖

資料來源：**新公共管理第五版**(p. 712)，孫本初，2013，台北：五南。

Ubaldi (2013)將知識管理的架構應用在公共服務價值鏈(public service value chain)當中（參見圖 2），最主要的差別是加入了政府的角色：基本上，公共服務價值的產生是以產製、蒐集政府資料(data)為基礎，整合為政府資訊(information)，經分析的過程創造知識(knowledge)，再透過政府服務(service)來傳播，最後產生政府服務、相關應用，乃至於最終價值的創造。在產製階段(generation & collection)，須特別注意資料保存格式和電子化的重要性，這個階段性成果好壞會直接影響進一步整合及運用的可能，而在進一步整合、分析處理(aggregation, analysis & processing)為有用資訊的過程中，也會面臨如資料存放和擁有權分散在不同機關之類難處，最後，儘管以資訊或資料集的方式透過政策過程或相關公開管道發布和輸送(distribution & delivery)，最終能否產生民眾滿意的、有效益的最終運用(final use)，甚至相關的創新使用，如政府自製的手機或平版應用程式，也都有賴與公民社會的協力合作(Ubaldi, 2013: 23)。從整個公共服務價值如何透過政府資料的產製到應用來創造的過程中，可以發現政府與一般組織角色的不同在於其握有龐大資料和資訊，如何整理、處理，或應用這些資料和資訊，將對社會產生廣泛影響，同時，亦不能忽略公民社會對有效運用以及創新層面能帶來的能量。

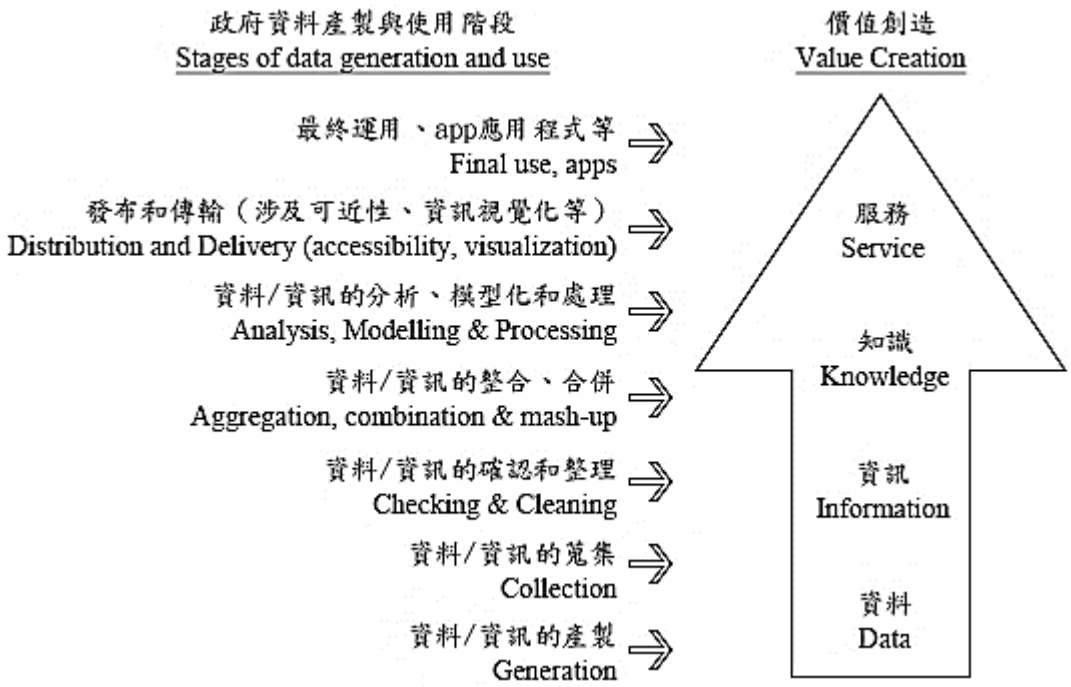


圖 2：政府資料公共服務價值鏈

資料來源：轉譯自 ***Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*** (p. 23), by B. Ubaldi, 2013, OECD Publishing.

在政府部門，不同國家對政府資訊所使用的詞彙也不同，例如，韓國使用公共知識資訊資源，而美國則泛用公共資訊或稱政府資訊，較一致的是，公部門資訊(Public Sector Information, PSI)就是泛指公部門所產製的所有內容(OECD, 2006)。

總結上述，政府資訊公開跟政府資料開放都是政府資料或資訊經過不同處理層次而成的產物，而政府資訊公開不同於政府資料開放之處在於資料產製成有用資訊過程中原始資料使用者的不同：政府資料開放是將政府資料在未經轉換成資訊和相關應用的情況下開放給社會各部門利用，而政府資訊公開則指政府本身作為資訊產製者，將資料轉換為有用訊息的結果後，透過政府管制的管道發布或提供人民申請。衡酌政府資訊公開本身欲達到如促進行政作為的透明化、滿足人民知的權利、增進人民對公共事務之瞭解與信賴，以及監督政府施政等目的，本研究將公部門資訊公開的範疇側重在強調政府角色的政府資訊公開部分。

2.1.3 政府資訊的類型及應用

政府資訊的類型相當多元，不同分類之間可能也有重疊之處。邱炯友(2002)曾依政府資訊類別分為人口資訊、土地資訊、法規資訊、信用資訊、貿易資訊等21 大類；潘競恒、李長晏、許耀明(2009)則參考 Pria International Ltd. (2000: 10-11)的政府資訊分類，將我國可公開之政府資訊整理成八種類型，包含政府資訊、經濟及商業資訊、環境資訊、農漁業資訊、社會資訊、科學資訊、文化資訊，以及法律系統資訊；較特別的是，OECD (2006: 8)根據政府資訊的特性將其類型依領域區分為兩種樣態、共 13 大類，在領域間以光譜的方式呈現如表 1：(1)易於商業再利用的公部門資訊(PSI)：如地理資訊、氣象資訊、商業資訊和財務金融資訊等；(2)公部門內容資訊(public sector content, PSC)：如教育（學術期刊、研究）、政治（政府出版品、政策白皮書）、文化藝術等資訊。

表 1：政府資訊類型

PSI (Commercial re-use)	地理資訊(geographic information)
	氣象及環境資訊(meteorological and environmental information)
	經濟及企業資訊(economic and business information)
	社會資訊(social information)
	交通運輸資訊(traffic and transport information)
	旅遊休閒資訊(tourist and leisure information)
	農林漁牧資訊(agricultural, farming, forestry and fisheries information)
	自然資源資訊(natural resource information)
	法律系統資訊(legal system information)
PSC (Making available)	科學資訊和研究資料(scientific information and research data)
	教育內容資訊(educational content)
	政治內容資訊(political content)
	文化內容資訊(cultural content)

資料來源：***Digital broadband content: Public sector information and content***. OECD, 2006, Retrieved form: http://www.oecd.org/sti/36481524.pdf

光譜上不同位置的政府資訊差異在於，越靠近易於再利用的公部門資訊，則資訊公開後會吸引較多私部門的參與，共同挖掘和創造新的價值，尤其是此類資

訊的原始資料開放，通常能夠再利用的領域和創新都相當多元，較為強調資訊的再利用(re-use)；而較靠近公部門內容資訊的政府資訊，例如博物館資源和圖書館資源等，則是比較偏向政策內容的揭示，這部分要著重的是如何增進資訊到使用者間管道的可得性和暢通性，以及呈現內容的方式和資訊內容品質的維護保存(OECD, 2006)。

固然強調再利用性高低的領域分類，可以看出這些應用除能創造一定的經濟性價值，同時也能增進社會福祉，讓政府變成一個較有感的存在，但是對於「政府本身」的資訊，如組織架構執掌、聯絡方式、政策內容、財務資訊、績效資訊等其實也是在政府透明及課責的要求下應主動公開的政府資訊，此類資訊所能達到的重要公共價值如透明和課責，也是政府資訊公開應做足的基本功。

2.2 各國政府資訊公開發展

2.2.1 美國

美國是繼瑞典和芬蘭之後，世界上第三個通過資訊自由法案的國家，通過政府資訊自由法案之後，國內各利益團體亦持續倡議資訊自由法案的完整實踐，至2009 年美國總統歐巴馬(Barack Obama)簽署透明與開放政府備忘錄(Memorandum on Transparency and Open Government)作為政策方針，並指示聯邦政府資訊長會同管理預算局(Office of Management and Budget, OMB)研議提出開放政府指令(Open Government Directive)，以線上發布政府資訊、增進政府資訊品質、開創並制度化開放政府的文化、建立開放政府的政策架構為主軸，回應備忘錄所強調開放政府必須具有透明(transparency)、參與(participation)及合作(collaboration)等三大原則。

2010 年 4 月聯邦政府各部會發布之開放政府計畫，使各部會之運作和資訊更加透明，且致力於增加公民參與機會及促進外部合作；同時，聯邦科技長(Chief Technology Officer)和資訊長(Chief Information Officer)辦公室也創建了一個開放政府儀表板(Open Government Dashboard)，評估各部會的開放政府作為和開放政府計畫良莠(White House, 2013a)，該儀表板整體含括了開放政府的績效實行代表指標、開放政府計畫、目標價值，以及創新舉措等衡量面向，測量指標分別為：

(1)高價值資料(high-value data)、(2)資料整合(data integrity)、(3)網頁公開(open webpage)、(4)大眾諮商(public consultation)、(5)整體計畫(overall plan)、(6)計畫的制定(formulating of plan)、(7)透明、(8)參與、(9)合作、(10)旗艦性創新舉措。透過這些指標予以評分後，會將所得原始分數轉換為已達期望（綠燈）、有進步（黃燈）、並未達成期望（紅燈）三種等級，以達簡明且易於比較的目的；網站上亦將各部門所做的創新舉措一一列出，強調各部門協力對開放政府的執行作貢獻的合作精神(White House, 2013b)，讓政府資訊的公開透明不只是把資訊公開在網站上，也強調創新和部門間合作協力的精神。

美國聯邦政府的政府資訊公開是由法務部門(Department of Justice)統一負責，在聯邦政府資訊自由法案(Freedom of Information Act, FOIA)的專屬入口網站(http://www.foia.gov/, FOIA.gov)上，提供了人民依據 FOIA 申請政府資訊的客製化統計資料，更新頻率為每年更新一次。統計的項目包含機關別(agencies)、處理方式(disposition of requests)、急件申請(expedited processing of request)、豁免公開(exemptions)、上訴案件(appeals)、積件數(backlog)，甚至是行政效率面的統計如處理時間(processing time)、費用(fee)、人力使用(personnel)、成本(costs)。除此之外，FOIA.gov 亦詳細的以文字和影片輔助說明了人民依據 FOIA 申請資訊的方式，並將各機關單位資訊申請管道（如電子郵件、電話、傳真、機關地址等）統一彙整於 FOIA.gov 上供人民直接查詢。從 FOIA.gov 提供之統計數據（參見圖 3）可以看出，美國聯邦政府從財政年度(Fiscal year, FY) 2008 年至 2012 年間，收到的申請件數是逐年遞增的，顯示美國民眾對政府資訊的需求增加，或者知道並行使 FOIA 賦予之資訊申請權力的民眾變多了；而積壓未處理的件數除 2008 年以外都維持在 15%以內，顯示行政機關處理人民資訊申請案件的效率和穩定度都維持的不錯；圖 3 中的圓餅圖為 2012 年度美國聯邦政府對收到申請所為處理的件數統計，在總申請件數 651,254 件當中經追蹤的件數有 464,985 件，其中得到完全公開的有 234,049 (50.33%)件，部分被駁回的有 200,209 (43.06%)件，被拒絕公開的有 30,727 (6.61%)件(FOIA.gov, 2013)。

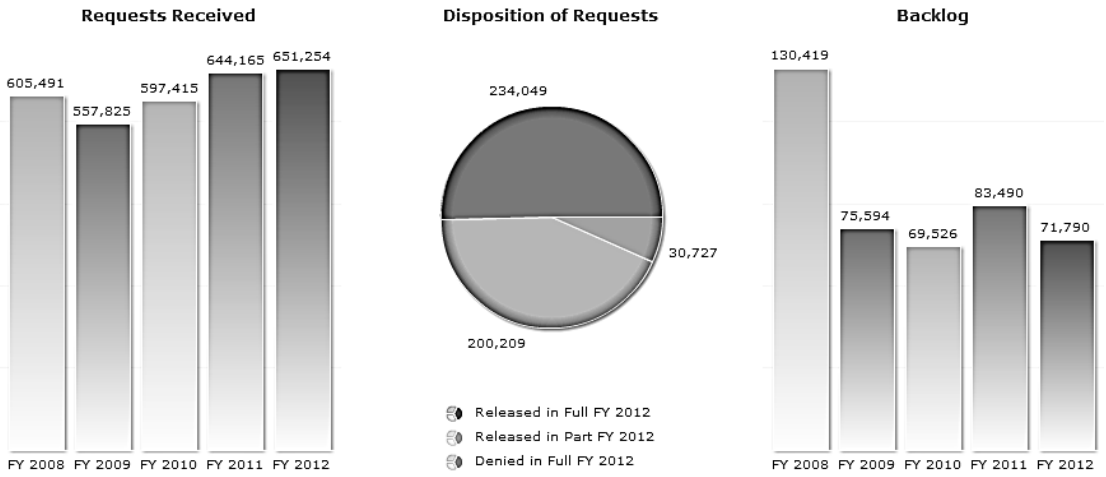


圖 3：美國聯邦政府 FY2008-2012 人民資訊申請統計

資料來源：***Freedom of Information Act***, FOIA.gov, 2013, Retrieved form: http://www.foia.gov/

2.2.2 英國

英國的資訊自由法案(Freedom of information act, FOIA)於 2000 年通過，但至 2005 年才正式生效，規定公部門需在二十日內回應人民的資訊申請(Banisar, 2006)。縱然起步的晚，英國首相 David Cameron 在 2010 年發表了英國欲成為世界上最公開最透明的政府的期許，由此可見，英國對於公開和透明的耕耘有一定的重視。在英國提出的 2013-2015 年開放政府行動方案當中，英國政府認為開放政府帶來的好處有：透過透明度的提昇讓公眾能看見和了解政府的運作、公眾可以透過參與政策過程和政府服務傳輸的過程影響政府和社會、公眾能夠使政府對自己的政策和公共服務傳輸負起責任，顯示英國政府對於透明、參與，和課責的重視。圖 4 顯示，自 2005 年 FOIA 正式生效以後，英國中央政府部門與監督機關資訊申請量大抵是呈現上升趨勢(Ministry of Justice Statistics Bulletin, 2013)。

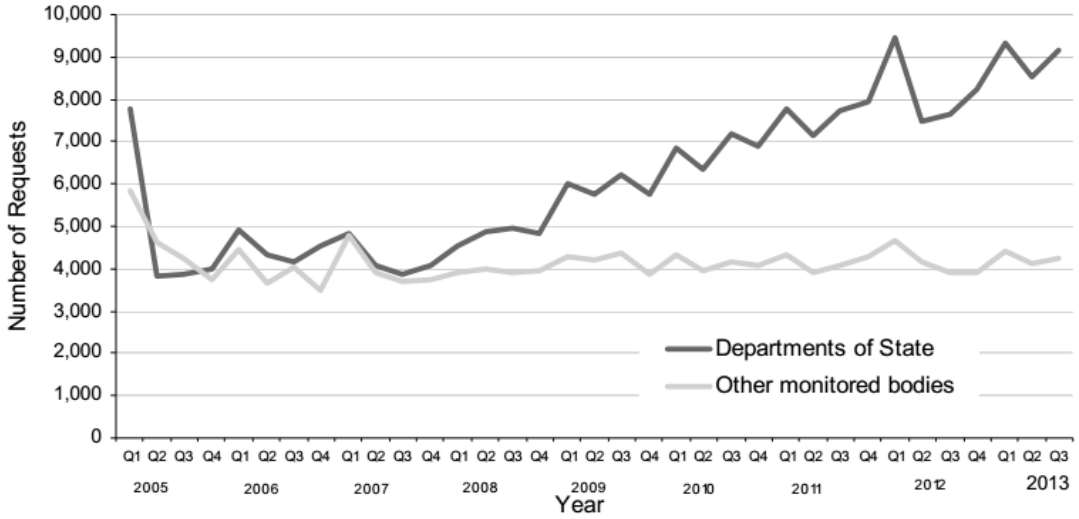


圖 4：英國中央政府部門與監督機關資訊申請量趨勢圖

資料來源：***Freedom of Information Statistics: Implementation in Central Government July - September 2013***, Ministry of Justice Statistics bulletin, 2013, Retrieved from https://www.gov.uk/

在政府透明的推動上，英國於 2010 年由首相辦公室及公部門資料專家和資料處理專家組成的團隊，成立了公部門透明小組(Public Sector Transparency Board[2])，負責推動政府透明、設立跨部門開放資料標準，以及促進更多公部門資訊的公開。更進一步，英國政府於 2012 年 5 月份通過施行了自由保護法案 2012 (The Protection of the Freedoms Bill 2012)，就原有的資訊近用制度做了如下改變：(1)要求機關在提供被申請的資訊時須以可再利用的格式提供，並且對費用和版權部分做更細部的規定；(2)擴張原 2000 年 FOIA 對於公部門的定義，納入更多應該適用 FOIA 的組織，包含了公營企業；(3)就是否提供資訊的准駁期限，根據實務上的經驗給予一段期間讓接受申請的單位能夠就公共利益做更細緻的衡酌；(4)外包機關所擁有之資訊是否亦須公開，仍在努力當中。在透過開放政府以增進參與的部分，代表性的政策作為則是 2012 年 7 月的公民服務改革方案以及 2013 年公布之政府透明和課責改進政策為代表，致力於建構一個更清楚開放，且節省成本的政策決策過程模式，以及推動委外進行政策發展的方案，包含學術單位或智庫，是廣納外部意見至政策參與過程的實質做法。

[2] www.gov.uk/government/policy-advisory-groups/134

英國中央政府資訊公開相關業務是由法務大臣(Ministry of Justice)綜理，資訊公開相關資訊包含法律內容闡釋、資訊申請程序說明、申訴管道等，和政策、政府出版品和統計數據等資訊都統一放置在中央政府的首頁(https://www.gov.uk/, GOV.UK)，截至 2014 年 1 月份，共有 224 件政策、34,444 件政府出版品、33,626 件政府公告，以及 3,561 項統計資訊主動公開於 GOV.UK 網站上，利用關鍵字篩選、發布機關等較直覺式的方法來提供各種資訊。根據 Ministry of Justice Statistics Bulletin（法務大臣辦公室所屬統計單位）的報告書(2013)，2013 年前三季共 41 個中央政府單位，總申請件數為 39,582 件，可解決案件共 29,710 件，其中得到完全公開的有 16,103 (54.2%)件，部分被駁回的有 8,189 (27.56%)件，被拒絕公開的有 3,646 (12.27%)件。

與美國聯邦政府比較，英國中央政府在被動公開統計有主要幾點不同：(1)英國中央政府是以季為單位統計；(2)公開的項目不若美國聯邦政府來的多：比如英國一樣有統計資訊申請的處理時間，但是沒有關於豁免公開原因以及行政成本等統計數據；(3)英國政府對於申請案有區分經常性(routine)和非經常性(non-routine)：只計算非經常性的申請案件，較合乎政府資訊被動公開的精神，經常性的資訊申請如我國戶籍資訊的申請，較屬於機關日常業務範圍。

2.2.3 澳洲

澳洲資訊自由法案(Freedom of Information Act 1982, FOI Act)早於 1982 年即通過施行，至 2010 年通過澳洲資訊委員法案(Australian Information Commissioner Act 2010)，成立澳洲資訊官辦公室(The Office of the Australian Information Commissioner, OAIC)，負責資訊政策的建議、發展和相關研究。OAIC 也於 2011 年 11 月發布了代表性的資訊政策方針：澳洲政府資訊政策(Towards an Australian Government Information Policy)(OAIC, 2011)。為進一步強化澳洲開放政府改革，OAIC 透過大眾諮商的過程發展出一組政府資訊公開的原則，鼓勵各機關將這組原則深植到資訊管理內部的政策和流程中，型塑主動資訊揭露和社群參與的行政文化(OAIC, 2010)，這組原則包含：(1)深植資訊公開的文化(open access to information as a default position)、(2)鼓勵社群參與(engaging community)、(3)有效能的資訊治理(effective information governance)、(4)健全資訊資產管理(robust in-

formation asset management)、(5)可見、可用的資訊(discoverable and usable information)、(6)清楚的再利用權利保障(clear reuse rights)、(7)合理的收費(appropriate charging for access)、(8)查詢和抱怨管道的透明(transparent enquiry and complaint processes)。根據 OAIC 對各機關做的調查顯示（參見圖 5），在這組政府資訊公開原則當中，澳洲政府各機關認為這些原則中最難付諸實行的依序為(OAIC, 2010)：(5)可見、可用的資訊，主因為澳洲政府所訂定的網頁內容可近性指導原則 2.0[3] (Web Content Accessibility Guidelines, WCAG 2.0)相當嚴苛；以及(1)深植資訊公開的文化，主因為資源配置和文化不易改變的特質導致難以轉變；和(4)健全資訊資產管理，困難點在於資訊資產的清冊登記相當繁雜及變換快速;而八項原則之中最容易達成的則為有法律規定據以收費的(7)合理的收費；以及融合到機關原本具透明性的查詢和抱怨、申訴管道的(8)查詢和抱怨管道的透明，這兩項幾乎與機關原有的管道和文化不相衝突(OAIC, 2013)。

國立政治大學 National Chengchi University

[3] http://www.w3.org/TR/WCAG/

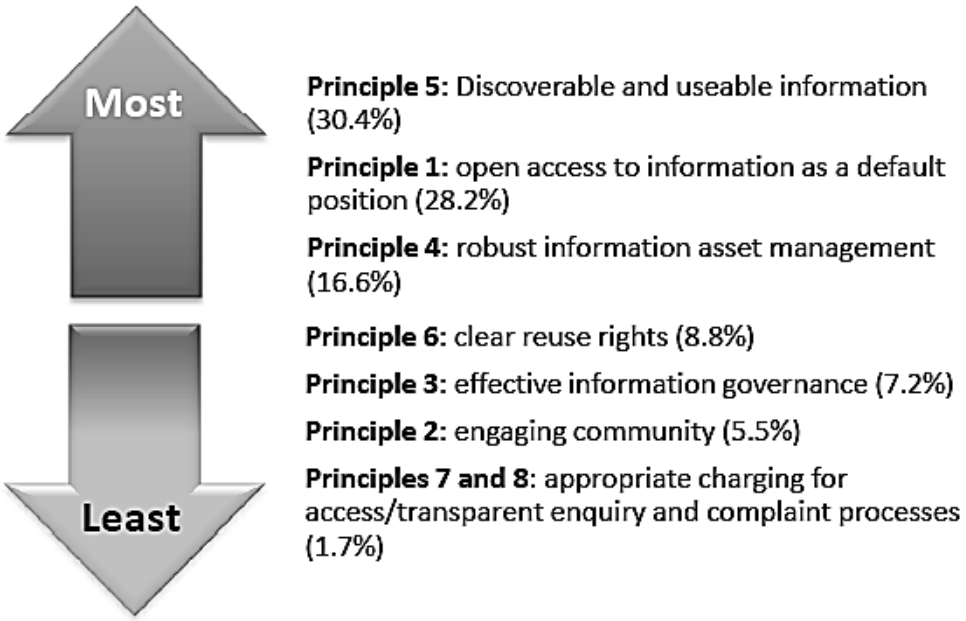


圖 5：澳洲政府各機關對政府資訊公開原則實踐困難度

資料來源：***Open public sector information: from principles to practice***, OAIC, 2013, Retrieved from: http://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources

澳洲政府機關主動資訊公開的網路管道為機關網站(98.4%)，其次為社群媒體網站(40.3%)，以及以資料集[4](23.6%)或其他的形式發布(OAIC, 2013: 18)。比較特殊的是，澳洲政府機關至少有 73%使用社群媒體，包含了 89 個 Facebook 專頁、133 個推特帳號，和 75 個 Youtube 頻道；配合政府資訊公開原則當中社群參與的精神，其政府資訊公開的管道除了機關網站之外，也結合了 web 2.0 的運作，以圖片、文字、影音的方式活躍於各社群媒體上（如圖 6），這方面是美國和英國政府比較沒有特別著重的公開管道(OAIC, 2013: 19)。

[4] 如 http://data.gov.au

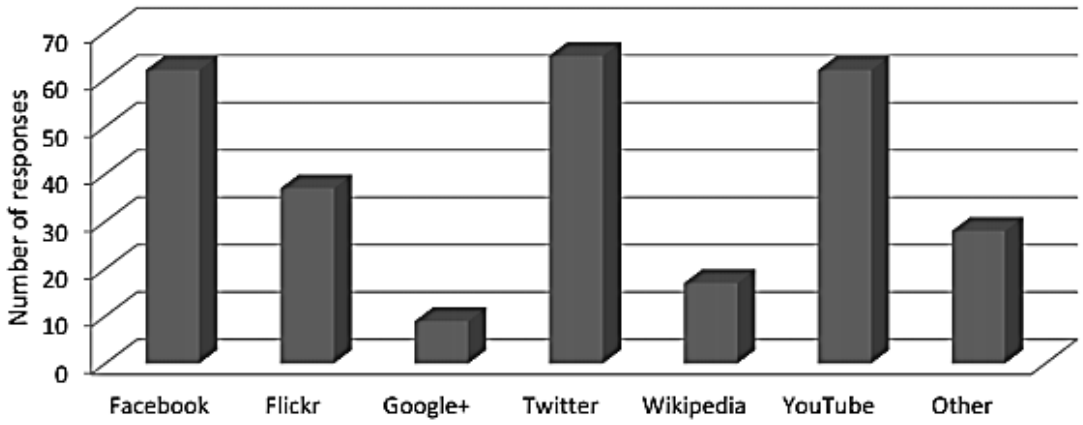


圖 6：澳洲政府使用社群媒體公開政府資訊比例

資料來源：***Open public sector information: from principles to practice***, OAIC, 2013, Retrieved from: http://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources

澳洲資訊官辦公室(The Office of the Australian Information Commissioner, OAIC)掌理澳洲之資訊政策，負責資訊自由的推動，其蒐集了各機關有關政府資訊申請案件數量、成本、豁免公開理由等相關統計數據及分析結果，統一公開於官方網站[5]。根據該單位年度報告(OAIC, 2014)顯示，2007 年至 2013 年間年度人民資訊申請總件數是逐年增加的，2013 年總量為 24,944 件，OAIC (2014)推測可能是因為 FOI Act 的改革以及 OAIC 的成立，使得澳洲人民對資訊近用權利的意識逐漸提升所致。值得注意的是，OAIC 將申請的資訊類型區分為個人相關資訊，如土地、營業相關資訊；及其他，如政策發展及政府決策兩種類別，2013 年共計有 19,827 (79.5%)為個人相關資訊的申請，相較於前幾個年度，比例略有下降，OIAC 認為是因為有些大型機關帶頭公開了更多的 FOI Act 規定以外的個人相關資訊，因而造成比例下降。從資訊申請結果看來，2013 年總件數 24,944 件當中，約有 85%的案件是在 FOI Act 規定的三十日內處理完畢，最終進入准駁程序的共 21,764 件，而其中得到完全公開的有 12,459 (57.3%)件，部分被駁回的有 6,995 (32.1%)件，被拒絕公開的有 2,310 (10.6%)件，就比例上看來，與英國和美國的比例是差不多的。

[5] http://www.oaic.gov.au/freedom-of-information

圖 7 為澳洲政府自 1982 年以來 FOI 成本與申請件數的圖表，可以發現從 FOI Act 開始施行到 2006 年左右，申請件數都在兩萬件至四萬件上下擺盪，此時期成本的增減幅度亦不大，大致隨件數增減而變動；晚期（約 2006 開始），隨著 FOI Act 改革開始以及 OAIC 的成立，因為對政府資訊開放有更積極的作為，開放了更多的政府資訊，自然需要人民申請的數量開始直線下降，雖後期有穩定回升的情況，但幅度並不大，仍維持與早期巨大申請量的差距；近年來，申請件數大幅下降，但是 FOI 成本卻反而因政策改革和 OAIC 成立帶來的人力成本增加而上升的相當迅速，除此之外，處理資訊申請准駁的平均成本也呈現逐年上升的趨勢[6](OAIC, 2014)。

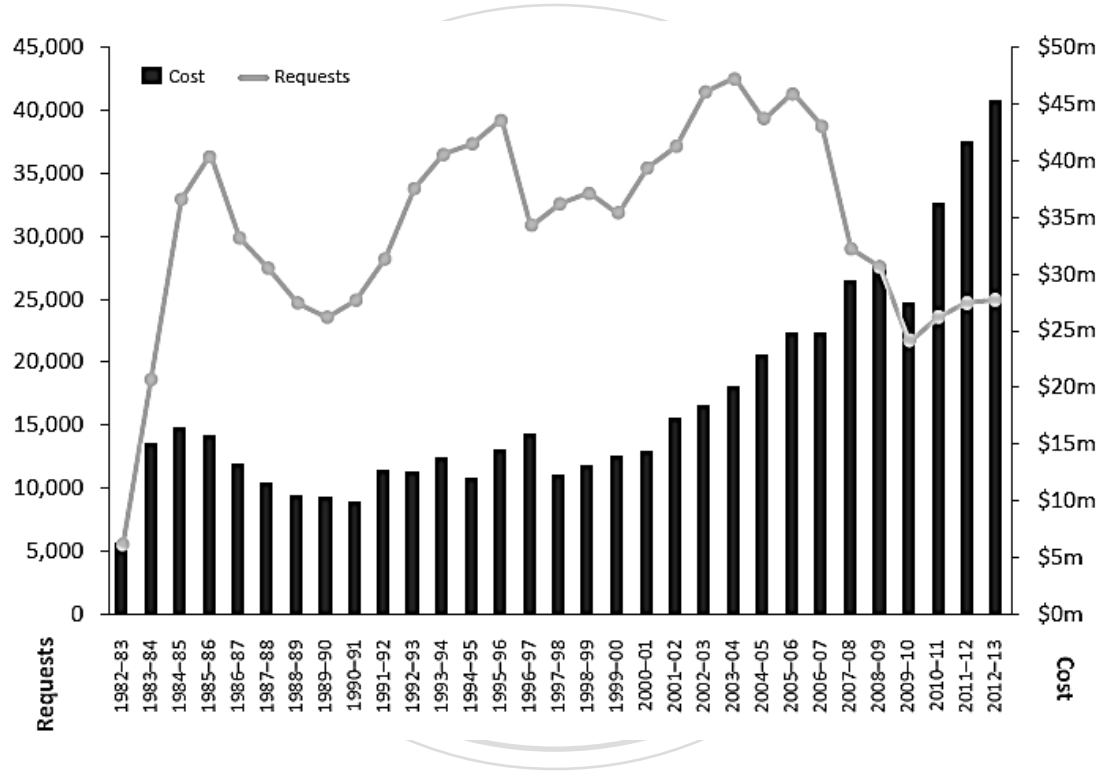


圖 7：澳洲政府歷年 FOI 成本與申請件數統計圖(m=百萬)

資料來源：***Freedom of information reports***, OAIC, 2014, Retrieved from:

http://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-resources

與美國和英國比較，澳洲在被動公開統計有主要幾點不同：(1)澳洲和美國一樣是以年度來統計；(2)公開的項目多元：和美國一樣有豁免公開原因以及行

[6] 自 2003 年的$479 上升到 2013 年的$2078 (OAIC, 2014)。

政成本等統計數據，不同之處在於澳洲提供一個較全面的資料集和年度報告，有別於美國以互動式資料查詢的方法，相較於完整的統計表格，互動式資料的呈現上面是有所限制的；(3)澳洲政府對於申請案無區分經常性(routine)和非經常性(non-routine)，但是將資訊分為個人相關資訊及其他兩種，也提供了分項的數據，呈現歷年兩種類型件數比例的變化；除此之外，在政策面向，澳洲政府除法案之外，還發展了一組政府資訊公開的原則，強化政府資訊公開在實踐層面上的指引，並相當強調社群媒體於政府資訊公開的應用。

2.2.4 國際政府資訊公開的推廣

以政府資訊公開的發展來看，除了可以參考各國政府資訊公開發展的歷程和政策趨勢之外，致力於促進人民資訊近用權實踐的民間組織對於國際間政府資訊公開發展也有所助益。目前並沒有一個國際性政府資訊公開組織，但是現存的這些倡議組織有以推動資訊近用法律立法為主，也有以揭示各國資訊近用權利發展近況者，同時也有致力於建立開放政府標準者，這些都是直接或間接地在促進國際間政府資訊公開的共同進步。

人權組織 ARTICLE 19 (http://www.article19.org/) 於 1987 年在英國註冊成立，致力於促進全世界人民的表意自由和資訊自由，其成立宗旨是希望讓全球民眾都能自由表達自我、近用資訊以及享受言論自由。致力於推廣下列資訊自由的立法原則：(1)最大程度的公開(maximum disclosure)；(2)公開的義務(obligation to public)；(3)促進政府公開(promotion to open government)；(4)除外公開的限制(limited scope of exceptions)；(5)近用管道的改進(progress to facilitate access)；(6)成本原則(costs)；(7)會議公開(open meetings)；(8)優先揭露原則(disclosure takes precedence)；(9)保護弊端揭發人(protection for whistleblowers)(Article 19, 2007)。該組織認為政府應該致力於促進政府公開的進步，且有公開資訊的法律上義務；而政府資訊公開法律應該維護最大多數人的普遍權利，公開可公開的資訊，在不可公開的豁免公開範圍也有所限制，並且在資訊提供或申請管道上面，必須注意公平和效率。

除了 Article19 之外，2002 年成立於保加利亞的資訊自由倡議網絡(Freedom of Information Advocates Network, FOIA net) (http://www.foiadvocates.net)，也是一個致力於促進政府資訊近用權，或者更廣義資訊近用權的國際型組織，該組織在 2013 年發布了一項全球性的資訊近用權發展調查評比(Global Right to Information Update: An Analysis by Region)，主要以區域為主來介紹各國的發展近況(FOIA net, 2013)，其研究結果顯示資訊近用相關法律的通過是世界各國幾乎都已具備的重要制度性基礎。

晚近新成立的倡議組織如歐洲資訊近用團隊(Access Info Europe Team) (http://www.access-info.org)位於西班牙首都馬德里的中部。其宗旨是要保護和促進歐洲的資訊近用權，以捍衛公民自由和人權，除此之外，鞏固決策過程中的公民參與、提升政府課責並達到社會公平亦是其認為重要的目標。歐洲資訊近用團隊主要關注歐洲區域的資訊近用權實踐方案、致力於創建開放政府標準(open government standards)，並推行至全世界。此團隊發起了一個開放政府標準的計畫(open government standards, OGS)(OGS, 2013)，試圖藉由民眾參與的過程，以建構所謂透明、參與和課責的真正意涵為主，並將相關的名詞予以定義和說明。

此外，為推廣促進透明治理、公共參與，及責任政府的概念和實踐，開放政府聯盟(Open Government Partnership, OGP) (http://www.opengovpartnership.org)於 2011 年由美國、巴西、印尼、墨西哥、挪威、菲律賓、南非、英國等 8 個國家共同推動成立，加入 OGP 的條件，同時也是一組確保會員國有一定開放程度的準則：(1)財政透明；(2)有資訊近用的管道；(3)政府資產揭露；(4)公民參與。OGP 的主要貢獻就在於，透過不斷要求會員國提出計畫和定期檢視成效的過程，快速而有力的推廣開放政府的核心價值：透明和參與。2013 年開放政府聯盟統計全球 209 個國家的開放程度，評量的四大指標主要來自次級資料的加總分析，分別為：(1)財務透明程度(budget transparency)：使用預算公開指數(Open Budget Index, OBI)2012 的資料[7]，共涵蓋 100 個國家；(2)資訊近用(access to information)：資料

[7] 預算公開指數(Open Budget Index, OBI)是國際預算夥伴聯盟(International Budget Partnership)透過在世界各地研究機構和公民社會團體共同調查之預算公開調查所使用的主要指標，其目的是希望透過這項指標促進政府透明。OBI 主要測量國家的預算透明、參與程度和國家監督功能，包含 125 個問題，由測量標的國的獨立研究者來評估。這份調查並無涉及民意調查，僅測量評估預算

來自開放社會正義倡議組織(Open Society Justice Initiative, OSJI)和歐洲資訊近用團隊(Accessinfo)於 2012 年所做的資訊自由/近用法律調查；(3)資產揭露(asset disclosure)：統計資料來自世界銀行(World Bank)的資料庫；(4)公民參與(citizen engagement)：使用 EIU 2012 民主指數當中公民自由指標，共涵蓋 167 個國家。這四大指標的評分結果大致可以看出目前世界各國政府開放的程度如何，結果發現，滿分的國家包含美洲的美國、阿根廷、巴西、智利、哥倫比亞；歐洲的巴伐利亞、克羅地亞、義大利、馬其頓、挪威、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、瑞典、英國；亞洲的印度、南韓、蒙古；以及大洋洲的紐西蘭和非洲的南非等。

綜合前述促進政府資訊公開之非政府組織的討論，可以發現，資訊近用相關法律是相當重要的制度性基礎，因此許多組織如人權組織 Article 19 和資訊自由倡議網絡(FOIA net)等致力於促進資訊近用或資訊自由法律的建置，而像是開放政府聯盟(OGP)、歐洲資訊近用團隊(Access info Europe team)等組織亦對於基礎制度施行之後更進一步的透明治理、公共參與、責任政府之實踐做積極的推廣和努力，而究其目的其實就是在提倡政府資訊公開所追求之透明和課責等公共價值。同時，也可以發現政府資訊的提供端雖然以政府為主，但是集結了政府資訊的組織如世界銀行(World Bank)，有時候比各國政府更為積極的做資料和資訊的整合及公開，代表政府資料和資訊的詮釋權將隨著政府資訊公開而與外界分享，顯示在政府資訊公開的過程當中，公民參與的角色將逐漸強化。

2.3 臺灣政府資訊公開發展

2.3.1 政府資訊公開法

我國於 2005 年公布施行政府資訊公開法，於法律層面維護了我國民眾的資訊近用權，該法位居普通法的地位，使得資訊公開的制度和實務運作有了一個基礎的法源依據，除非有其他法律特別規定，否則政府機關資訊公開都應依循政府資訊公開法的規定去執行。我國政府資訊公開法開宗明義以保障人民知的權利為立法目的，明文規定人民應享有政府資訊申請提供權、政府資訊申請更正、補充

透明、課責和參與相關的客觀事實(IBP, 20)。

權，以及申請資訊被拒絕之行政救濟權。其適用標的則依據該法第 3 條之規定，泛指政府機關於職權範圍內所作成或取得的訊息，包含文書、圖畫、照片、光碟等各種形式的呈現方式。而該法的適用主體，則是指中央、地方各級機關及其下之實驗、研究、文教、醫療等機構，但排除公營事業、財團法人及行政法人。而在實際政府資訊公開的作為上，主要可依法律上的架構分為主動公開及被動公開兩種方式，主動公開是指政府機關自行公開及更新特定資訊，而被動公開則指政府機關依人民申請決定是否公開特定資訊，詳述如後段。

在我國的法律當中，除了權利母法憲法以及政府資訊公開法之外，與政府資訊公開法較直接相關的法律主要有行政程序法、檔案法，以及國家機密保護法。其中檔案法是最早針對政府機關所屬檔案管理和提供申請的規範，對於我國而言是全新的規章與政府檔案資訊申請制度，故在法案通過時並非直接施行，在立法技巧上是給予政府機關 3 年的緩衝建置期（1999 公布，2002 正式施行），避免造成新法執行的混亂。檔案法有對政府管理的檔案資料之管理、開放和運用做相關的規定，但是「檔案」的定義較為狹隘，僅大致區分為國家檔案和機關檔案，無法涵括所有政府資訊；且有文獻認為其實機關檔案和 30 年以下的國家檔案應該可併歸政府資訊公開法去管理（陳士伯，2007），兩者競合之處依據政府資訊公開法普通法的地位，需先適用特別法的檔案法，爭議之處亦有待整合。

2.3.2 政府資訊主動公開

就政府本身應公開之資訊，我國政府資訊主動公開之項目依政府資訊公開法§7 I 之規定，行政機關應主動公開：(1)條約、對外關係文書、法律、緊急命令、中央法規標準法所定之命令、法規命令及地方自治法規；(2)政府機關為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準；(3)政府機關之組織、職掌、地址、電話、傳真、網址及電子郵件信箱帳號；(4)行政指導有關文書；(5)施政計畫、業務統計及研究報告；(6)預算及決算書；(7)請願之處理結果及訴願之決定；(8)書面之公共工程及採購契約；(9)支付或接受之補助；(10)合議制機關之會議紀錄。而前述政府資訊項目主要透過政府網站、政府出版品、政府公報、舉辦記者會或公開說明會，或透過大眾媒體發布新聞等方式來公開（政府資訊公開法§8）。

圖 8 描述了我國政府資訊主動公開之流程，左半部為政府資訊公開管道的類型，目前國內大部分機關普遍在網站上設有「政府資訊公開專區」來統一放置法定應公開之資訊項目。以行政院一級機關和二級機關為例，台灣動物社會研究會及台灣蠻野心足生態協會(2007)共同發表之研究結果顯示，政府資訊公開法施行初期(2005~2007)，行政院所屬一級、二級機關共 37 個單位網站的公開情況並不理想：網站上有設置政府資訊公開專區者不到一半，而各應公開項目也未全數公開，尤其對於政府課責特別重要的預算決算書，許多機關網站甚至完全無公開。不過，截至 2013 年為止，行政院所屬一級機關暨二級機關一共 37 個單位當中，全數(100%)機關網站都已設有政府資訊公開專區，然而，各機關政府資訊公開專區內之政府資訊陳列方式、更新頻率、內容品質等仍然有所落差。

雖然依據政府資訊公開法有列舉規定必要的公開資訊項目，但對照前節探討的政府資訊範疇，其實還有許多資訊沒有被硬性規定，但仍應公開為宜者，如蘇彩足、左正東(2008)就提倡應該將各機關單位的績效資訊公開於網站上，這是屬於法條上目前沒有強制公開規定，但是對於政府透明而言屬於重要的項目之一。目前行政院研究發展考核委員會（103 年起正式併入行政院國家發展委員會）自 2011 年起架設行政院政府計畫管理訊網(Government Project Management Network, GPM net 2.0)，作為所屬各機關施政計畫管理之整合作業平台，同時也提供施政計畫規劃、施政計畫管制、施政計畫評核，以及所屬各機關之績效資訊，除能提供部會首長規劃後續政策之參考外，透過績效資訊公開也能敦促各機關對所承諾之施政目標，落實課責。然而，由於目前行政院所屬機關本身提供的績效資訊就有為數不少的機關僅提供文字敘述的「政績」說明，而未提供績效評估的必要資訊，如關鍵績效指標為何、目標績效水準為何、達成情況如何等，以致透過這個 GPM net 2.0 所搜尋到的績效資訊，其可讀性和課責之效果，仍有相當的疑慮存在。

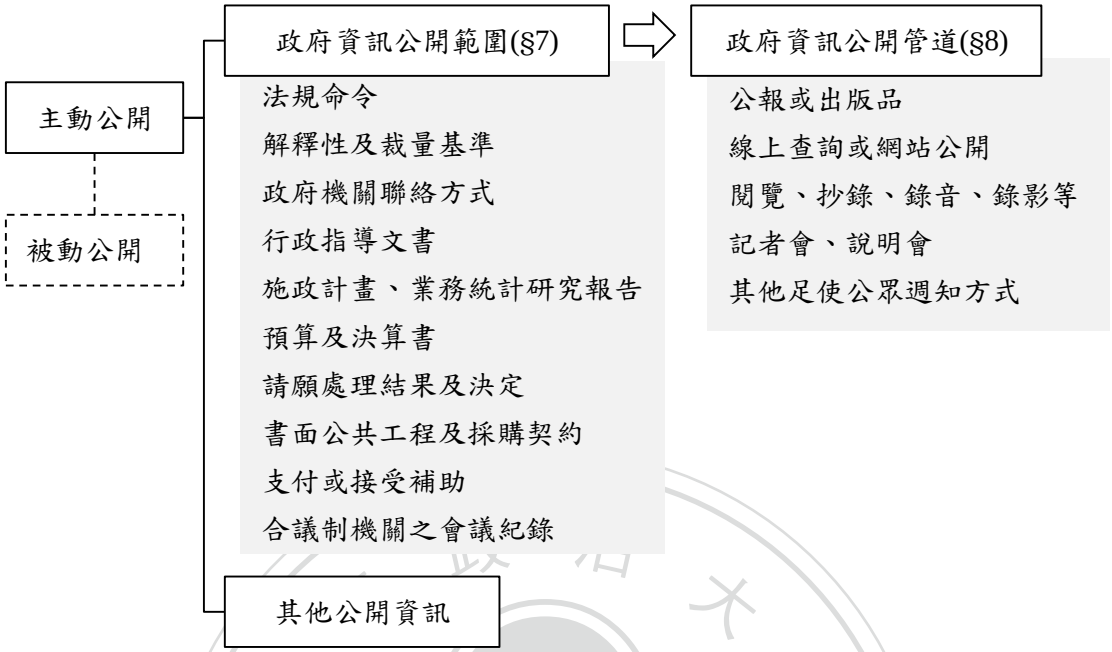


圖 8：我國政府資訊主動公開範圍及管道

資料來源：本研究繪製。

隨著資訊通訊科技及網際網路的迅速發展，政府資訊公開法中規範之應公開政府資訊，大部分以機關網站、相關政府網站，以及電子出版品等方式為主流的公開管道。其他政府資訊如地理資訊和氣象資訊，都有專屬的資訊平台來主動提供資訊，或者如勞保勞退資料[8]或地政資料[9]等與個人身分有關的資訊，則架設以自然人憑證或個人帳號註冊登入的系統供個人查詢。此外，隨著智慧型載具的逐漸普及，各種政府資訊查詢系統也逐漸移植到手機及平版作業系統上，發展各種政府行動應用服務(Application, APP)，包含交通運輸、觀光休閒、學習教育、財金稅務、生活服務、勞動衛生等類別，應用頗為豐富。

[8] 勞工保險局 e 化服務系統 https://edesk.bli.gov.tw/na/

[9] 地政資訊網 http://www.land.net.tw/APLAND/

2.3.3 政府資訊被動公開

政府資訊被動公開是指依據政府資訊公開法§9 和§10 的規定，具中華民國國籍或外國人其本國法令未限制我國人民申請者得填具申請書以書面或電子傳遞方式遞交申請，而政府機關應自受理申請日起 15 日內為准駁之決定，必要時最多得延長 15 日(§12)，提供人民所申請之政府資訊應按政府資訊所在之媒介物型態提供重製、複製、閱覽、抄錄(§13)。

我國政府資訊被動公開機制目前為雙軌併行制，分為檔案申請和其他政府資訊申請兩種管道，其中檔案又分為國家檔案[10]和機關檔案[11]。圖 9 為我國目前被動公開的體系圖示，目前為止就有建檔的「檔案」分為國家檔案和機關檔案兩種，分別在各別的檔案目錄網站提供目錄資訊，有需求的民眾可依目錄所載分別向檔案管理局或各機關提交申請單以取得檔案；在檔案目錄之外的屬於其他政府資訊，則須自行依照政府資訊公開法向各機關申請取得資訊，但是因為通常是未歸為檔案，或是民眾覺得應公開而未公開的政府資訊，通常沒有一個可提供申請之資訊目錄，或是一個明確的申請管道。

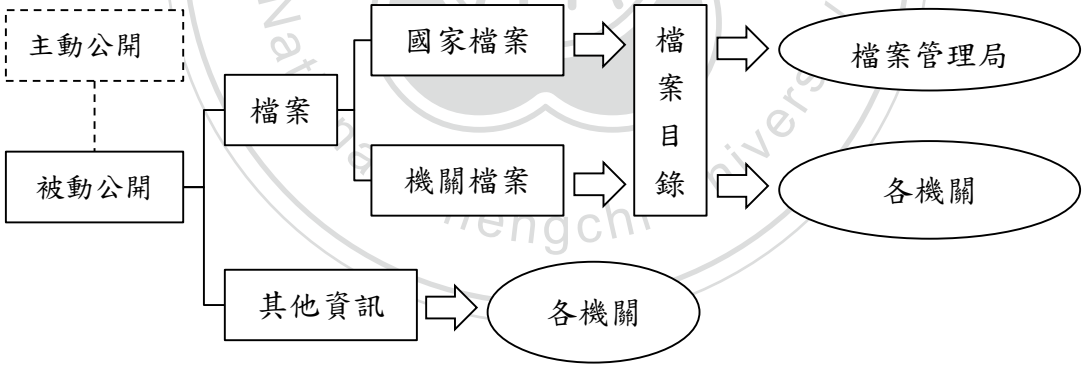


圖 9：我國政府資訊被動公開雙軌機制

資料來源：本研究繪製。

[10] 國家檔案資訊網 https://aa.archives.gov.tw/index.aspx

[11] 機關檔案資訊網 https://near.archives.gov.tw/

法務部依據第 7 次中央廉政委員會行政院長裁示辦理人民向中央行政機關請求提供政府資訊（含檔案）之統計業務推廣，於法務部網站上提供行政院一、二級機關統一的件數統計表，要求一、二級機關彙整所屬機關之統計數據後依據行政院 96 年臺法字第 0960092454 號函之意旨，主動公開人民申請資訊或檔案之統計[12]於機關網站政府資訊公開專區或單一窗口上。推廣至今，目前各機關公開之統計資訊包含民國 100 年度第 3、4 季至 102 年度第 4 季之統計資訊[13]，由於各部會並未完整公開每一季的統計資訊，故表 2 僅以目前最完整的 102 年度前 3 季的統計數據為準，列出行政院各部及其他委員會之申請件數、完全公開件數、部分駁回件數以及拒絕公開件數。然而，雖然已經是最完整的資料集合，仍然有很多機關是完全未提供或是提供不齊全，有違政府資訊公開的精神。

表 2：行政院及所屬二級機關民眾申請提供政府資訊統計

行政院及所屬二級機關	申請件數	完全公開	部分駁回	拒絕公開
內政部	773	717	1	55
經濟部	**34,147**	33,887	22	238
交通部	1,404	1,378	20	6
教育部	17	7	10	0
法務部	**25,096**	23,348	375	1,373
衛生福利部	**76,518**	76,395	111	12
文化部*				
財政部**	90	75	8	7
外交部	**20,392**	20,392	0	0
國防部**				
部以外其他機關總和	562	443	105	8
總計	158,999	156,642(98%)	652(0.4%)	1,699(1%)

資料來源：本研究蒐集整理自各單位政府資訊公開統計表。

*為完全沒有提供民眾申請資訊相關統計。

[12]主動公開人民申請資訊或檔案之統計屬於業務統計的範疇，依政府資訊公開法§7 應主動公開。

[13]調查對象為行政院所屬之二級、三級、四級行政機關，以政府資訊公開法第 3 條的政府資訊和檔案法第 2 條第 2 款規定之檔案為申請對象，不包含行政程序法第 46 條人民於行政程序進行中申請閱覽卷宗之數量。

**為提供不完全的統計資訊。

從表 2 可以看出，在人民資訊申請的件數，主要集中在部級機關，我國行政院所轄機關 2013 年前三季總件數 158,999 件當中，得到完全公開的有 156,642 (99%)件，部分被駁回的僅有 652 (0.4%)件，被拒絕公開的則有 1699 (1%)件，就比例上看來，與英國、美國以及澳洲的比例懸殊，然而，因為統計資料的缺漏和過度精簡，目前無法像前述國家作時間序列或是拒絕公開的理由分析，僅能就差異部分點出不同處及推測可能原因：總件數懸殊可能是因為主動公開做得不夠好，以致民眾須以被動公開的形式申請，或因計入了經常性的申請數量，以致母體件數過度膨脹；同理，完全公開和拒絕公開比例的懸殊，也可能是因為母數膨脹的原因所致，而當大部分的申請都完全公開達到太高的比例時，應該思考的是，這些資訊是否可以化被動為主動，降低政府與民眾之間的交易成本。

國立政治大學 National Chengchi University

2.4 政府資訊公開績效評估

2.4.1 政府資訊公開績效評估研究

國內外對政府資訊公開研究之類型以研究標的來區分，大致可分為對政府的評估、對公民的調查、探討相關法律制度，和個案分析四類，以及針對政府資訊公開之上位概念「政府透明」所做的評估研究。個別研究除以單一標的為研究主軸外，亦可能橫跨不同標的組合，如范姜真媺、林素鳳、陳美玲、詹靜芬(2010)就同時針對行政機關、一般民眾和法律問題探討，顯示研究標的的選擇必須視研究目的、研究規模和政府資訊公開的發展階段而定。

以政府為對象的評估研究包含中央單位、地方政府，或其他行政機關，這個分類下的研究多是針對不同層級政府機關單位的實施成效做評估（葉俊榮、許宗力，1996；陳宜和，2006；台灣動物社會研究會、台灣蠻野心足生態協會，2007；何怡澄、郭振雄、吳佳穎，2011；范姜真媺等，2010）(Birkinshaw, 2010 ; Worthy, 2010 ; Grimmelikhuijsen & Welch, 2012 ; Yamamura & Kondoh, 2013)，屬於對本研究富有參考價值的政府資訊公開績效評估研究。

以公民為研究對象的研究則包含民眾或民間團體，如一般民眾、環保團體、企業等相關的利害關係人，此類研究多是透過次級資料分析去探討民眾對政府資訊公開及政府透明的興趣和需求(Piotrowski & Van Ryzin, 2007 ; Nam, 2012)，或是政府資訊公開如何影響民眾的滿意度和信任程度(Kim & Lee, 2012)。

對相關法律及制度的研究除了國際上調查資訊自由法律或資訊近用法律的成熟度的評比研究之外，亦包含研究政府資訊公開法及其相關配套法律，或者相關的抽象權利討論，這類研究在法學領域亦是熱門的研究主題。

政府資訊公開之個案研究是指針對特定的個案，探討資訊公開對個案的影響，如特定的環保事件當中資訊公開角色的討論（彭淯雯，2012；杜文苓、李翰林，2011）、資訊公開法對核安機關的成效（江祥輝等，2011）、美國聯邦健康行政機關(Cherry & McMenemy, 2013)及蘇格蘭政務評議會(Lee & Kwak, 2012)在資訊公開前後發生的改變。

除了上述四類研究，許多研究雖是針對政府透明所做的研究，但政府資訊公開最主要想達到的就是政府透明，因此對政府透明的研究可謂居上位概念，此類研究大部分會涵括政府資訊公開的概念在內，包含政府透明和相關的價值如信任、參與等等(Kim & Lee, 2012 ; Meijer, 2013; Grimmelikhuijsen, 2012)，對於政府資訊公開評估研究範疇及相關公共價值之探索也有很大幫助。

在眾多政府資訊公開績效評估的實證研究當中，政府績效評估指標建立的邏輯多是以階段論和邏輯模型(logic model)的概念，各自站在投入(inputs)、執行(activities)、產出(outputs)、結果(outcomes)等階段(Hatry, 2007)為基礎去設定指標，但以政府施政績效而言，應注意施政成果才是核心的概念，因此在建立政府資訊公開評估架構時，應多採取產出或結果階段的指標，才能夠以策略導向的方式引導政策方向及檢視相關公共價值的達成度。近幾年國外對產出和結果階段的研究相對較多，且多與目標價值如信任、課責等做連結，屬於影響層面的探討，顯示我國於政府資訊公開的產出和結果之績效評估還有待耕耘，無論是更多的個案研究，或是較完整的評估架構的建立都很需要。

2.4.2 政府資訊公開績效評估指標

政府資訊公開績效評估架構的建立是重要的，本研究的目的就是要建立政府資訊公開績效評估的架構和其下的指標，因此，本小節將回顧既有文獻中政府資訊公開績效評估指標，以及整理非專門研究政府資訊公開的研究中有將政府資訊公開列入測量面向的文獻，了解這些文獻是如何去測量政府資訊公開，從目標公共價值出發，逐步建立政府資訊公開績效評估的指標架構。

2.4.2.1 政府資訊公開評估指標

直接針對政府資訊公開的評估研究，國內幾個比較具規模的研究主要以階段論、可得可近與否，及以研究對象劃分這幾種評估架構來評估政府資訊公開，其詳細項目及理論依據分述如後。

首先，階段論的評估架構是指以流程觀為基礎，將機關網站推動資訊公開視為一種政策發展與行政流程的演進概念。此類評估架構典型的模型為邏輯模型

(logic model)或稱成果序列表(outcome-sequence chart)，邏輯模型當中各個階段分別代表資源投入(inputs)階段、資源投入後形成的方案措施(activities)、相關方案措施執行後的產出(outputs)，以及方案措施和產出所造成的結果(outcomes)(Hatry, 2007)。在政府資訊公開的研究中，國內有項靖(2009)結合 Heeks (2006)發展之電子化政府價值鏈模式與公共政策階段論，將原先的六階段融合為規劃、執行、影響三個大面向進行討論，以檢視現況與問題：(1)規劃階段：包含領導與支持、整體策略與決策、人員訓練、組織/業務人力、資訊管理/系統、經費；(2)執行階段：包含內部程序、例外事件、資訊品質與正確性、行政裁量、跨機關、委外作業；(3)影響階段：包含成效考核、效益與風險、內外部人員影響、公民信任與滿意度、組織利害關係人的影響和意見和需求。

其次，潘競恆、林嘉鴻(2009)則審視與彙整各國政府資訊公開法規範相關資訊釋出的部份以及學者針對民眾使用網站所歸納出的指標，修正既有的政府資訊透明架構，建構衡量以政府網站為基礎的檢驗指標；其認為，在政府資訊透明的概念下，應該以下列兩要素為主要衡量架構：(1)可得性(availability)：包含主動公開與被動公開管道，以及資訊的利用和再利用；(2)可近性(accessibility)：包含取得媒介、追蹤性、價格與好用程度等可獲得性，以及內容、形式、回饋等可理解性，以及隱私和安全。此外，潘競恆、林嘉鴻(2009)亦綜合國內外學者對於政府網站的評估，指標建構目的可分為針對政府資訊公開、網站的可近性、E 民主-互動決策與諮商等。儘管研究的標的不同，但指標類別大致可分為六項重要的評鑑方向：內容、可用性、無障礙性、線上服務、互動性以及安全與隱私性。

最後，以研究對象區分的架構如項靖(2010)復將我國學者對資訊公開成效評估的研究面向分為供給面、需求面、制度面三個面向：(1)供給面：主要是內容分析評估，依照法律規定檢核是否應公開項目都有公開，如台灣動物社會研究會(2007)的調查。其歸納出大部分文獻大概在機關、項目、內容、評估時間上面有涵蓋不足的問題；(2)需求面：探討民眾對政府資訊公開的使用、需求、項目和需求認知、滿意度、信任度，如范姜真嫩(2009)對民眾調查的部分；(3)制度面：探討政府機關資訊公開的內部運作，評估政府資訊公開背後的制度面或行政管理執行端的影響。項靖(2009)經文獻探討後認為，資訊公開成效評估的調查大多以項目和功能之有無來評定透明程度，忽視了網站背後行政管理執行端的關鍵影響。

雖然這樣的架構大致可以包含政府資訊公開的評估範疇，但實際在評估時仍要考慮到階段性的區分。

實務上，行政院研究發展考核委員會（103 年併入國家發展委員會）於 96 年 7 月 23 日簽奉行政院核定頒行「政府服務創新精進方案」，期望能將「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」等三大核心目標，落實在為民服務的工作中，其中「政府服務品質獎」自 97 年起迄今已經辦理五屆評獎，共計 794 個機關參獎。該獎項對第一線服務機關評分的三個構面就包含了與政府服務創新方案中「確保民眾知的權利與資訊使用權」之目標有關的「資訊流通服務構面」，對各參獎機關網站進行評核，其次構面包含(1)資訊提供及檢索服務、(2)線上服務及電子參與。雖然我國實務上有此評獎機制能夠促進各單位於網站上主動公開相關資訊並增進民眾利用和參與，但終究不是一個常態性的績效評估。

除了上述較為完整的評估架構之外，國內大部分的政府資訊公開績效評估研究以依照政府資訊公開相關法源依據直接轉化成指標，或者依其架構自行創設者為最多（范姜真媺，2010；台灣動物社會研究會，2007），故其評估架構也比較沒有特定的理論架構依據。目前國內的政府資訊公開績效評估指標依階段劃分可整理如表 3。表 3 當中四個階段是參照 Hatry (2006)提到的邏輯模型，投入(inputs)是指所投入的資源，如金錢、人力、設備等；執行(activities)是指整個政策方案之下採取了哪些實質的活動和作為，例如訓練、發展等；產出(outputs)是指前述作為之下所產生的如受訓練的人數、產品數量、建置的平台數量等；結果(outcomes)則是指整個政策方案帶來的改變或好處，包含增進的知識技能、信心、促進升遷流動等等。就政府資訊公開法制的運作而言，投入階段可能的指標可能有法制建置所需的人力和金錢，及基本規範，執行階段則包含了主被動公開的建制運作，產出階段可能包含的是主動公開資訊的數量、被動公開申請件數、以及資訊內容等實質的產出，最後，結果階段則是政府資訊公開運行後對政府和社會帶來的影響。

表 3：國內政府資訊公開績效評估指標整理

指標階段	指標	參考文獻
投入階段	有無統一的准駁標準	陳宜和(2006)
	機關是否訂定政府資訊公開規定（包含收費標準、豁免公開說明）	台灣動物社會研究會、台灣蠻野心足生態協會(2007)；項靖(2010)；范姜真媺(2010)；蘇彩足、左正東(2008)
	是否訂定被動公開的審查機制	項靖(2009)
	人力資源投入	范姜真媺(2010)
執行階段	主動公開事項辦理情形（包含資訊公開之運作及網站專區建置情形）	陳宜和(2006)；台灣動物社會研究會、台灣蠻野心足生態協會(2007)；蘇彩足、左正東(2008)；項靖(2009)；項靖(2010)；范姜真媺(2010)
	被動資訊公開運作（一般機制及普通管道）	項靖(2009)；項靖(2010)
	被動資訊公開管道（單一窗口）	陳宜和(2006)；范姜真媺(2010)
	受理申請之處理時效	陳宜和(2006)；江祥輝，朱鐵吉，吳泉源(2010)
	管考評估機制	項靖(2009)
	處理流程順暢度（包含與機關其他作業流程結合程度）	項靖(2009)；范姜真媺(2010)；江祥輝等(2010)
	服務流程透明度	政府服務品質獎(2013)
	人員處理態度	江祥輝等(2010)
	資訊公開適切性	政府服務品質獎(2013)
產出階段	相關統計結果（申請件數、網站點擊率、申請人分布情形等統計數據）	項靖(2009)；范姜真媺(2010)；陳宜和(2006)；項靖(2010)
	資訊內容有效性（正確性）	江祥輝等(2010)；政府服務品質獎(2013)；林巧敏(2011)

資料來源：本研究整理。

表 3：國內政府資訊公開績效評估指標整理（續）

指標階段	指標	參考文獻
產出階段	資訊內容完整性	政府服務品質獎(2013)
	資訊檢索便捷性	林巧敏(2011)；政府服務品質獎(2013)
結果階段	民眾對資訊公開制度的認知	范姜真媺(2010)；項靖(2010)
	機關對可能衍生效益的認知	項靖(2009)

資料來源：本研究整理。

從表 3 可以發現在政府資訊公開法剛通過施行的早期(2006~2009)是比較以投入和執行層面的評估指標為主，包含法制和相關規定、執行狀況、有無設專區、有無進行相關數據的統計等，此時期對於資訊公開的研究有試圖去評估的文獻不算多；到了 2009 年過後的研究，則兼有部分產出和結果的評估，投入面的指標也減少了，顯示投入面的指標所量測的東西，經過一段時間過後會漸趨穩定而重要性下降，時至今日，在外部資訊公開的要求以及公共價值目標的驅動下，政府資訊公開評估應將焦點放置於執行及其帶來的產出和結果，更進一步，也要探討這些結果是不是有適當的連結到政府資訊公開一開始要達到的目標價值。

2.4.2.2 國際電子化政府評比中政府資訊公開指標

國際評比指標當中比較有份量的主要有聯合國(United Nations)、布朗大學(Brown University)、早稻田大學(Waseda University)等機構所做的電子化政府相關調查，其中有關電子化資訊或電子化政府資訊公開評比的相關指標，整理如表 4；從表 4 可以看出，這些報告本身是以國家為單位來做電子化政府發展成果的評比，而評比的對象大多是以政府網站為主，輔以相關機制有無之檢核，故主要以客觀指標為主；對於政府資訊公開的評比來說，仍然停留在網站上有無相關法律或各種資訊、甚少有關品質如何、滿意度，或是影響層面的成果評估部分，但從國際電子化政府評比報告書當中有政府資訊公開相關指標的構面來觀察的話，可以發現政府資訊公開的指標和電子化參與或公民參與有一定的關聯性，意即政府資訊公開可能是達到電子化參與或公民參與等公共價值的手段之一。

表 4：電子化政府資訊公開國際評比相關指標

國際評比報告書來源	相關構面	政府資訊公開相關指標
各國地方政府數位治理報告 2011-12 (Holzer & Manoharan, 2012)	內容(content)	辦公室位置資訊(information about the location of offices)、聯絡資訊(contact information)、預算資訊(budget information)、政府出版品(documents, reports, or publications)、人力資源資訊(human resources information)、行事曆(calendar of events)、可下載的檔案文件(downloadable documents)
	服務(service)	可搜尋的資料庫(searchable databases)、民眾申請相關資訊的布告欄(bulletin board about civil applications)、申請訊息(request information)、行政法規違反的報告(report violations of administrative laws and regulations)
	公民和社會參與(citizen and social engagement)	績效衡量方法、績效水準或標竿(performance measures, standards, or benchmarks)
2012 聯合國電子化政府調查報告(United Nations E-Government for the People E-Government Survey 2012)	電子化參與(e-participation)	電子化資訊(e-information sharing)
	電子化服務採用(e-service usage)	資訊自由法律有無(freedom of information law)、政府網站有無促進主動開放政府資料之陳述(government websites providing a statement that promotes open government data initiative)、公開資料的使用和公共服務協力(use of open data and public service co-production)

資料來源：本研究整理。

表 4：電子化政府資訊公開國際評比相關指標（續）

國際評比報告書來源	相關構面	政府資訊公開相關指標
2014 日本早稻田大學國際電子化政府評比(Waseda University International e-Government Ranking)	電子化參與及數位化包容性(e-Participation/ digital inclusion)	電子化資訊和機制(e-information and mechanisms)、電子化決策過程(e-decision making process)
	政府資料開放(open government data)	政府資料開放法律架構(legal framework)
	資訊安全(cyber security)	資訊法律(cyber law)、網路安全組織(internet security organization)
布朗大學電子化政府調查(Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World 2008)	-	線上資訊(online information)

資料來源：本研究整理。

2.4.2.3 其他相關指標

除了電子化政府國際評比之外，其他尚有如國際透明組織(Transparency International)針對全球 176 個國家之貪腐程度作的調查(Corruption Perceptions Index，CPI)、世界銀行(World Bank Institute)綜取各種國際指標，換算分數後形成的世界治理指標(Worldwide Governance Indicators ,WGI)、以及世界正義專案小組(World Justice Project, WJP)以九大構面及其下 48 個指標來評價 97 個國家的法律，強調對法律的評估焦點也應該由條文本身(law on books)移轉到法律實際執行的層面(law in practice)。國內電子治理研究中心（陳俊明等，2013）與公共治理研

究中心（莊文忠等，2012）也有針對透明、課責、信任、公平等構面設計相應的調查指標。

表 5：其他政府資訊公開相關指標

資料來源	相關構面	政府資訊公開相關指標
Corruption Perceptions Index (CPI) (Transparency International, 2013)	透明的測量 (measuring transparency)	預算公開指標(open budget index)
Worldwide Governance Indicators (WGI) (World Bank Institute, 2012)	言論自由及課責 (voice and accountability)	政府政策透明(transparency of government policy)、政府政策產生過程透明(transparency of government policymaking)、民眾的資訊近用情況(public access to information)、預算公開指標(open budget index)、言論自由(freedom of speech)、公部門課責(accountability of public officials)。
	貪腐控制(control of corruption)	公部門的透明、課責、貪腐程度(transparency, accountability and corruption in public sector)
WJP Rule of Law Index (WJP, 2013)	開放政府(open government)	法律公開可及(the laws are publicized and accessible)、請願權和公民參與(right to petition the government and public participation)、公部門資訊被動公開(official information is available on request)
	基本權 (fundamental rights)	言論自由的保障(freedom of opinion and expression is effectively guaranteed)
數位國情調查（臺灣電子治理研究中心，2013）	政治性價值一：透明與課責	政治透明、行政透明、資料開放
臺灣公共治理指標（臺灣公共治理研究中心，2013）	透明化程度	資訊取得、資訊透明化、政治透明化、財政透明化

資料來源：本研究整理。

在政府資訊公開的法源依據部分，通常是來自憲法的資訊近用相關權利保障，以及各該資訊自由法相關的法律。對政府資訊公開法制的評估架構，主要表現在有關資訊近用權的評比上，屬於評估政府資訊公開當中更前面階段的部分，但也跟政府資訊公開績效評估息息相關。國際上目前有 Access Info Europe 與 Centre for Law and Democracy 對世界各國進行的全球資訊近用法律架構評比(Global RTI Legislation Rating, 2010)，其評量整個國家對公部門資訊近用權的法律架構，主要區分為七大構面，包含：(1)近用權(right of access)；(2)範疇(scope)；(3)申請程序(requesting procedures)；(4)豁免公開和拒絕公開(exceptions and refusals)；(5)申訴管道(appeals)；(6)制裁和保護(sanctions and protections)；(7)推廣方法(promotional measures)，以及其下共 61 個指標，個別指標以 0-2 分計算，總分 150 分。另外一個對資訊近用權評比的指標是由國際性人權組織 ARTICLE 19 針對墨西哥境內各聯邦的資訊近用法制所設計的資訊近用指標(Access to Information Index)，包含三大構面及其下的次構面：(1)規範性條款(normative provisions)，包含資訊近用權條款有無、限制公開的資訊以及違反法律的制裁等次構面；(2)制度設計(institutional design)，包含資訊近用的內部制度、資訊近用權的促進推廣以及對透明和資訊近用的管制性機構等次構面；(3)透明義務相關程序(transparency obligations)，包含資訊近用程序、審查申訴的程序及公共資訊主動公開的程序；次構面下的指標共計 32 個，以各次構面的總數做算術平均計算最後得分。以上評估指標主要反應了評比的組織和其指標參考文獻來源認為一個國家（或州）對於資訊近用權的法制當中不可或缺的元素有哪些，就如同 ARTICLE 19 (2010)所提到的：被評量才會進步，因此若希望哪些構面有持續的進步，有效的方法之一就是對該構面作持續的成效評估。不過在資訊近用權的評估或評比中，幾乎都是對相關法律和制度的有無做檢視，或僅以簡單的分數間距來代表完善程度，但是對於實際執行的執行、產出和最後帶來的成果或對政府資訊公開的目標公共價值影響如何，則較難從這類的指標測量到。

2.5 政府資訊公開績效評估架構建立

2.5.1 公共價值

公共價值(public value)的概念最早是由 Moore (1995)所論述，他認為公共管理者應該透過政治上、組織安排上，以及組織內管理者能夠運用的資源去創造和產生公共價值，政府不只運作日常所需的安全、教育、環境維護等工作，還應該對整體社會帶來一些好處，這就是公共價值；同時，並不能只著眼於公共價值所帶來的好處，在成本方面也須有所考量，這也就是為什麼對公共價值的論述上，其將公共管理者放在相當核心的位置，顯示以公共價值的創造過程而言，如何運用資源和目標的結合來創造公共價值的過程是相當重要的一環。公共價值(public value)與純粹價值(value)的研究必須有所區分，才能夠更聚焦在與政府相關的互動網絡所產生的價值上，然而，公共價值的研究卻也不能脫離價值本身的意義和範疇。直接針對公共價值的研究主要著重在公共價值的定義和分類上，或散見在各種政策方案對公共價值的影響研究。

Jørgensen & Bozeman (2007)透過大量文獻回顧分析將公共價值分為七大類（如圖 10），七大類下各自有相對應的價值組合：(1)公部門對社會(public sector's contribution to society)：包含公共利益、利他、制度穩定等價值；(2)轉換成決策的利益(transformation of interests to decisions)：包含多數決原則、保護少數，以及一些民主價值如地方治理、公民參與等；(3)公共行政與政治家的關係(relationship between public administrators and politicians)：包含課責和回應性等政治忠誠價值；(4)公共行政與環境的關係(relationship between public administrators and their environment)：包含回應性、大眾諮商、利益平衡、利害關係人價值等；(5)公共行政內部面向(intra organizational aspects of public administration)：包含穩定性、可信賴性、效能、人員發展等；(6)公務人員行為(behavior of public-sector employees)：包含專業、誠實、道德標準、倫理、廉正等課責面向的價值；(7)公共行政與公民間的關係(relationship between public administration and the citizens)：包含法律、公平、對話、使用者導向等價值組。綜上，Jørgensen & Bozeman (2007)所整理的是一份可供參考盤點的公共價值清單，透過分類和整理相近價值群集提供後續研究公共價值相關議題的一個分類依據。此種分類方式是以關係者

來分野，故在價值間的分組多有重複之處，產生重疊性，然而重複性出現的價值，其實更代表該價值的多方面關係例如課責、回應性等，都是多方面產生益處的重要公共價值。在相近價值群集中，若相近價值越多，其實就代表該價值的重要性越高，而該文獻所列最多相近價值的是廉正(integrity)，和廉正為相近價值的包含誠實、公平、公開性等價值。

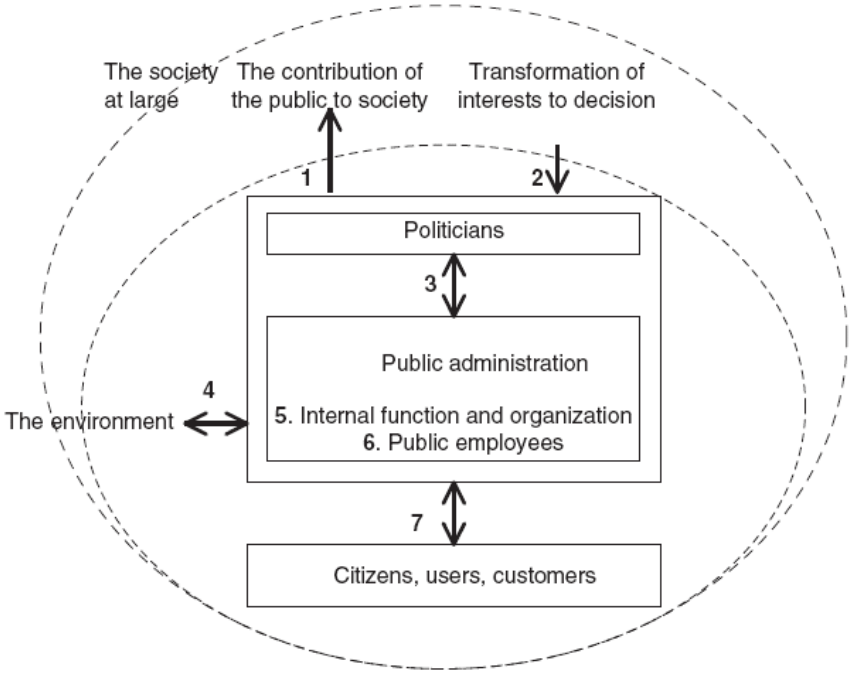


圖 10：Jørgensen & Bozema 公共價值架構圖

資料來源：“Public Values: An Inventory,” by T. B. Jørgensen & B. Bozeman, 2007, ***Administration & Society, 39***(3), 354-381.

Friedland & Gross (2010)將公部門應用 ICT 產生的公共價值分為三大類型：(1)操作性價值(operational value)：包含效率和效能；(2)政治性價值(political value)：公眾所期望的目標價值如透明；(3)社會性價值(social value)：針對整體社會、單一團體或個人的價值，屬於對公部門的公共價值較精簡的分類架構。Cook & Baldwin (2013)則進一步將公共價值區分為七大類型：(1)經濟性價值(economic value)：指涉金錢上收入、財產的權利影響和風險；(2)社會性價值(social value)：包括家庭或社群關係、社會流動、社會或自我認同等；(3)政治性價值(political value)：關於個人或組織對政府和政治的影響；(4)策略性價值(strategic value)：

創新或政策規劃所帶來的經濟利益、政治好處、機會、資源等；(5)責任管理價值(stewardship value)：代表公眾對政府運作管理的看法是有信心的；(6)理想性價值(ideological value)：政府行動或產出所帶來的信仰或道德倫理上的價值；(7)生活品質(quality of life value)：包括安全、健康、娛樂，和個人自由等。臺灣電子治理研究中心研究團隊以 Friedland & Gross (2010)之架構為基礎，整合相關文獻創建數位治理公共價值之指標架構（陳俊明等，2013），包含：(1)操作性價值：效率、使用者導向；(2)政治性價值：透明與課責、公民參與、資訊近用公平；(3)社會性價值：信任、自我發展、生活品質；及指標面向下的眾指標。

Talbot (2008)是以競爭性公共價值架構(competing values framework, CVF)的觀點來整合公共價值。其以信任(trust)和合法性(legitimacy)為一切價值的基礎，依據 CVF 的內外部(internal/external)和彈性或控制(flexibility/control)為坐標軸，分為四大類價值：(1)內部具彈性之合作性價值(collaborate)：指涉一些集體價值如社會產出、聯合產出、社會資本凝聚和夥伴關係；(2)外部具彈性之創造性價值(create)：包含透明、課責、諮商和參與，以及創新等價值；(3)內部控制之控制性價值(control)：注重安全性，包含可靠性、彈性、服務標準、公平和正當程序、成本和效率等；(4)外部控制之競爭性價值(compete)：有關個人效用如選擇機會、個人化、靈活性、可近性以及相對品質。CVF 架構告訴我們，公共價值不會是單一存在，而是多元並存的，任何一個有關的價值都不應該被忽略。

整合上述較為系統化的公共價值架構，以價值類型及利害關係人的角度為基礎(Friedland & Gross, 2010; Cook & Baldwin, 2013; Talbot,2008; Jørgensen & Bozeman, 200)（陳俊明等，2013）來歸納價值群集如表 6。透過表 6，可以清楚的看到前述主要文獻之架構對照，及所聯集出的公共價值群集，雖然同一列的分類未必完全相等，但是類似分類所涵蓋的公共價值大致可以聯集在類似的範圍內。

表 6：公共價值群集整理

Friedland & Gross (2010)、陳俊明等 (2013)	Cook & Baldwin (2013)	Talbot (2008)	Jørgensen & Bozeman (2007)	公共價值群集
操作性價值	經濟性價值	控制性價值	公共行政內部 公共行政&公民	穩定性、效率、效能、使用者導向、風險、財產權、安全性、成本、正當程序
政治性價值	政治性價值 策略性價值	創造性價值 競爭性價值 合作性價值	決策過程利益 公共行政&政治家 公共行政&環境 公務人員行為 公共行政&公民	多數決原則、公民參與、課責、回應性、大眾諮商、利益平衡、專業、誠實、廉正、法律、公平、對話、透明、機會、資源、產出、社會資本凝聚、夥伴關係、創新、可近性
社會性價值	社會性價值 理想性價值 責任管理價值 生活品質	競爭性價值	公部門&社會 公共行政&環境	公共利益、利他、制度穩定、利害關係人價值、可信賴性、整體社會價值、對政府的信心、對政府行動或產出的信仰、安全、健康、娛樂、個人自由、選擇機會、生活品質、個人化、自我發展

資料來源：本研究整理。

2.5.2 政府資訊公開的公共價值

為建構以公共價值為目標的政府資訊公開評估架構，除回顧目前對公共價值本身的研究範疇之外，還必須決定有哪些公共價值要納入政府資訊公開評估的架構當中。Hills & Sullivan (2006)認為，進行決定不同任務目標下公共價值中的關鍵價值(key values)挑選過程，可以透過文獻回顧來歸納出有哪些相關價值是和政府資訊公開有直接關聯的。欲對開放政府公共價值作分析評估，機關必須將開放政府的相關方案融入機關目標任務以及優先排序當中，而方案的設計則可以透過了解利害關係人是誰、所要創造的是何種價值，以及認知要用哪種方法達到價值

的提升來規劃(Harrison, Pardo, Cresswell & Cook, 2011)。然而，公共價值衡量的實際應用是複雜且附有爭議性的，因為價值的測量通常牽涉到主觀感覺，且有過於抽象、不易操作化的問題(Hills & Sullivan, 2006)。Hills & Sullivan (2006)建議在公共價值的測量上，應該注意到下列原則：(1)使用適當的測量方法(appropriate measurement)、(2)過程民主(democracy, involving the public)；(3)透明性(transparency)；(4)考慮並涵蓋公共服務的複雜程度(complexity)；(5)不同利害關係人間的協商對話(negotiation between different stakeholders)；(6)信任(trust)；除此之外，也須注意測量方法在政策循環各階段的適用性。Gavelin & Burall & Wilson (2009)在建構 OECD 開放政府指標時則建議測量政府資訊公開時的指標類型，應該要注意選擇和評估目的有關的指標，並且具有可比較性(comparability)、可靠性(reliability)，以及可行性(feasibility)。

以政府資訊公開所要達到的目標來說，OECD (2011)認為政府資訊公開應達成的目標為：(1)提升人民對政府的信任；(2)增進政府效率；(3)增進管制的順服程度；(4)確保公共政策過程的近用公平；(5)促進創新和新的經濟活動；(6)增進政府效能；我國於 2005 年公布施行之政府資訊公開法第 1 條則明確揭示：政府資訊公開法的制定是為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，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，並促進民主參與。

Jørgensen & Bozeman (2007)整理出與公開性(openness)相鄰的價值有公民參與（包含回應性、大眾諮商、群眾意志）、課責（包含廉正）、生產力、效能、個人權利保障等。許多研究亦顯示開放政府可能帶來更有效率的決策和服務、防治貪腐、提升民眾對政府的信任程度等(Gavelin & Burall & Wilson, 2009)公共價值的提升。

在經濟效益及社會影響層面，Gavelin & Burall & Wilson (2009)依據文獻回顧所得，發現資訊近用越開放，越能改善風險管理、經濟績效和政府行政效率，也對國內生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)的成長是有幫助的，同時，資訊公開對於公共支出的減省，和提高公共管理服務傳輸的水準方面也有正向的關連。經濟效益之外，比較難以金錢量化的則是政府資訊公開對社會的影響，Deloitte

(2013)整理相關文獻，認為政府資訊公開可以透過下列過程來對整體社會產生影響：(1)增進民主參與、(2)促進課責、(3)增進社會和諧、(4)增進環境友善、(5)發現不同政策領域間的未知連結。

綜合前述，與政府資訊公開相關的公共價值包含 OECD (2011)提到之信任、效率、管制順服、政策過程近用公平、創新、效能；及 Jørgensen & Bozeman (2007)整理出之公民參與、課責、生產力、效能、個人權利保障；及 Gavelin et al. (2009)認為之改善風險、效率、經濟成長；及 Deloitte (2013)整理出之參與、課責、社會和諧、環境友善、政策領域連結等等。對應到表 6 的公共價值群集可以發現政府資訊公開相關的公共價值並不侷限於單一類型的價值，而是綜取操作性價值、政治性價值、社會性價值群組內不同面向的價值，因此本研究的評估架構選擇不在過去文獻所提供的大架構之下發展，而是以政府資訊公開為核心，列出相應的公共價值來發展指標架構（參見表 7）。

表 7：政府資訊公開相關公共價值

公共價值群集 [1]		政府資訊公開相關公共價值 [2]
操作性價值	穩定性、效率、效能、使用者導向、風險、財產權、安全性、成本、正當程序	效率*、管制順服、效能*、生產力、改善風險
政治性價值	多數決原則、公民參與、課責、回應性、大眾諮商、利益平衡、專業、誠實、廉正、法律、公平、對話、透明、機會、資源、產出、社會資本凝聚、夥伴關係、創新、可近性	公民參與*、政策過程近用公平、資訊近用公平、課責*
社會性價值	公共利益、利他、制度穩定、利害關係人價值、可信賴性、整體社會價值、對政府的信心、對政府行動或產出的信仰、安全、健康、娛樂、個人自由、選擇機會、品質、個人化	信任*、創新、個人權利（包含知的權利）保障*、經濟成長、社會和諧、環境友善

資料來源：[1]本研究整理自 Friedland & Gross (2010)、Jørgensen & Bozeman (2007)、Cook & Baldwin (2013)、Talbot (2008)、陳俊明等(2013)。[2]本研究整理自：OECD (2011)、Jørgensen & Bozeman (2007)、Gavelin & Burall & Wilson (2009)、Deloitte (2013)、政府資訊公開法。

「*」代表有重複出現的價值。

2.5.3 以公共價值為目標建構政府資訊公開評估架構

政府資訊公開首要達成的目標就是民主原則當中的透明(transparency)要求(Meijer, 2012)；同時，如表 7 所示，與政府資訊公開相關的公共價值中，效率、效能、公民參與、課責，以及信任分別是相關研究及政策、法律目標當中較受到重視的價值。

政府透明(Government transparency)是指政府的資訊和行為必須是透明的，讓民眾可以審查和評估政府的實際產出(Harrison, Pardo, Cresswell & Cook, 2011)，包含了政治透明(political transparency)、行政透明(administration transparency)、財政透明(fiscal transparency)，和資料開放(open data)等面向（陳俊明等，2013；蘇彩足、左正東，2008），是政府資訊公開主要欲達到的公共價值之一。透明的定義為政府施政的資訊，能廣泛、即時、正確且完整地公開；課責則指民眾能正確判斷政府施政的成果，而權責單位則對施政結果負責（台灣公共治理研究中心，2014），作為重要民主原則價值，課責要求政務官和公共事務相關的文官對所作所為負責任，並且須對服務對象有所回應(WGF, 2013)，描述了監督者(reviewers)和受委託執行公共任務者(stewards)之間的關係(Browder, 1971)。

信任(trust)代表一方對另一方能夠信守承諾的先備認知，或至少認為對方是可信賴的(Arizti, Brumby, Manning, Senderowitsch & Thomas, 2013)。在政府資訊未能充分公開的情況下，資訊不對稱可能加劇，造成政府和人民間的不信任（羅晉，2011）；同時，在一定的信任基礎上，人民對政府施政或政府資訊公開制度運作的滿意程度，也是維繫民主政府運作正當性的根基，因此，對於政府資訊公開而言，信任也是不可或缺的目標價值。

公民參與是指公民對於政府方案運作、政府官員作為之決策過程當中的參與或選擇(Pardo, 2012)，同時，也指涉公民針對公共事務表達意見及相互對話（陳俊明等，2013）；公民在政策過程當中的參與，雖然在價值分類上可能屬於過程價值，而非結果價值，但就政府資訊公開來說，政府資訊公開以作為參與的基礎，則公民參與對政府資訊公開也是一種可能達到的好處，從而，公民參與也是重要應納入的價值，應無疑義。

除了前述公共價值層面，在政府資訊公開與公共價值連結的相關討論中經常被提及的還有效率和效能。效率(efficiency)被定義為以相同的資源取得更多的產出或達成更多目標；或是以較少的資源取得相同的產出或達成相同的目標(Pardo, 2012)，在政府治理當中著重於成本減省和流程簡化兩個面向（陳俊明等，2013）。效能則是指對績效產出或結果品質的增進(Pardo, 2012; Harrison, Pardo, Cresswell & Cook, 2011)，對政府資訊公開來說，反映在公開資訊的品質面向是否達到標準，包含內容正確性、時效性、機器可讀性等項目；在 OAIC (2010)所提出的政府資訊公開原則當中，也特別將有效能的資訊治理(effective information governance)列為一項大原則。

綜合前述文獻對政府資訊公開相關公共價值的討論以及評估指標挑選判准，本研究歸納出與政府資訊公開相關之公共價值，考慮與政府資訊公開的直接相關性以及評估目的，在公共價值部分採用透明、課責、信任、參與、效率、效能，等六大價值層面（參見圖 11）作為基礎，相對應的評估指標建構及其定義將於第三章說明。

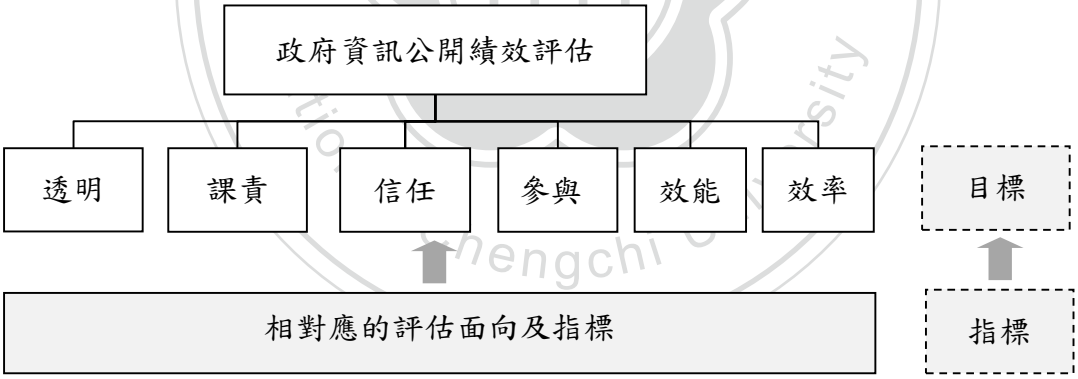


圖 11：政府資訊公開績效評估架構概念圖

資料來源：本研究繪製。

第三章 研究設計

本研究透過文獻回顧和相關評估指標的整合，發展出以目標公共價值為主軸的政府資訊公開評估架構。由於政府資訊公開績效評估本身會受到不同領域的判斷偏好所影響，且指標間的相對重要性亦不同，因此本研究將透過層級分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)計算群體決策下評估架構的權重分配，並討論指標相對重要性在政策上的意涵。本章將說明此績效評估架構指標的意涵、AHP的介紹，以及本研究之研究設計和流程。

3.1 指標操作化

發展出政府資訊公開績效評估的目標價值後，本研究從各目標公共價值的定義為起始點，將既有文獻當中整理出的相關指標（參照第二章 2.4 節表 3：國內政府資訊公開績效評估指標整理、表 4:電子化政府資訊公開國際評比相關指標，以及表 5：其他政府資訊公開相關指標）依據和定義相符的程度、可行性、可比較性、以產出或成果面向的指標為主等原則，挑選適合的指標放入適當的構面之下，並針對沒有合適既有指標的缺口，補充創造一些指標，建構政府資訊公開績效評估架構的衡量指標體系（參見圖 12）。

綜上，本研究初步建立的政府資訊公開績效評估指標架構，共分為三層，第一層為透明、課責、信任、參與、效率和效能等六大層面之公共價值，各價值層面下分別有二個面向，再細分出衡量的指標，如透明、課責層面下，分別包含行政透明、政治透明、以及責任歸屬、回應性面向；各價值之下面向、指標的意涵和隸屬關係參見圖 12 及表 8。本研究之研究範疇為以政府為資訊產製主體之政府資訊公開的部分，由於主被動公開其實是一體的，應該要相互配合來達成應公開的資訊都能夠公開的最終目標，並共同創造公共價值，因此在指標架構上並不特別區分成兩個架構。

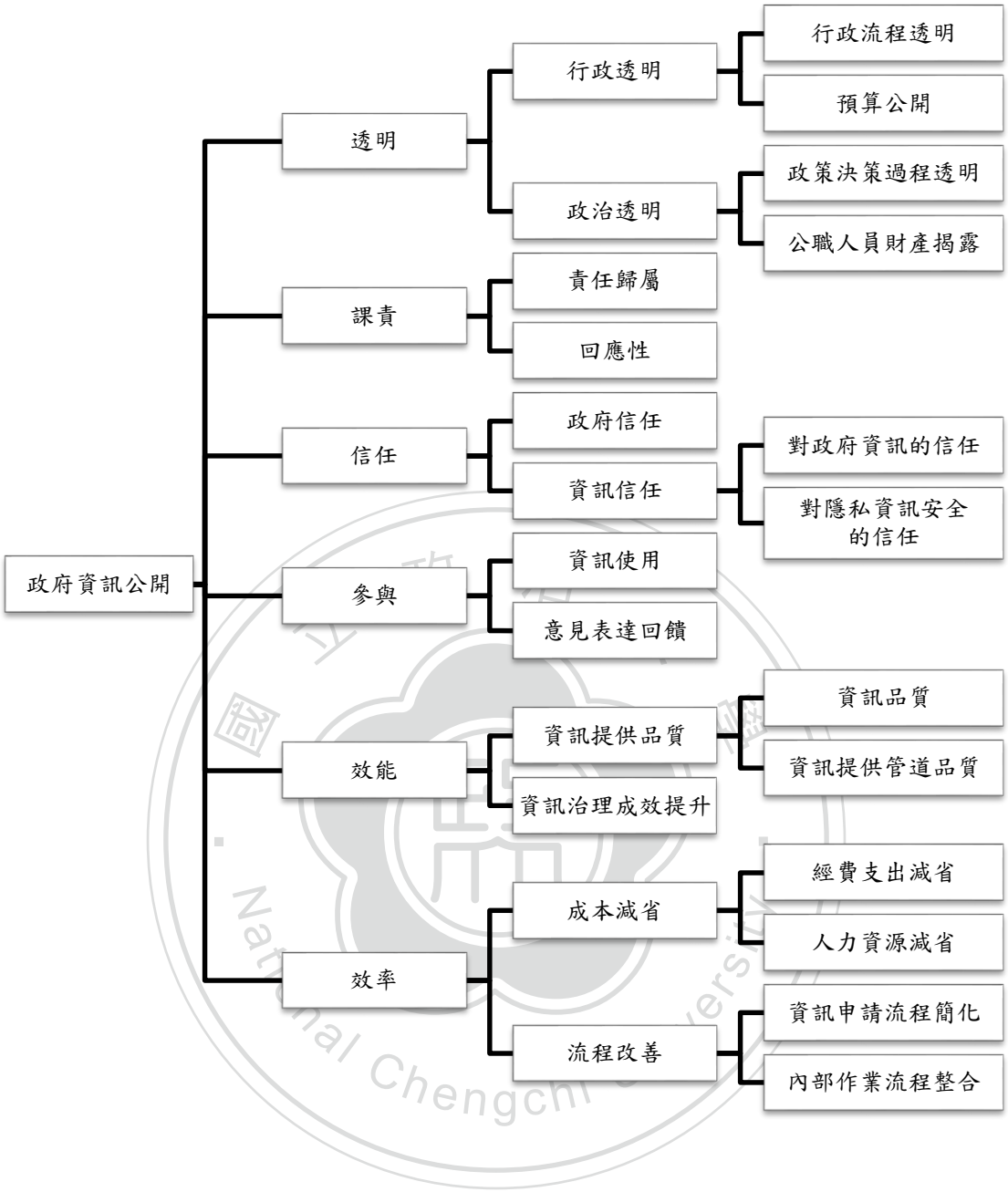


圖 12：政府資訊公開評估指標層級架構圖

資料來源：本研究繪製。

表 8：指標意涵說明

目標	面向	意涵	指標	指標意涵	參考文獻
透明	行政透明	政府服務過程有明確的程序與進度說明，並提供結果資訊	行政流程透明	人民申請資訊案件的行政流程是否可追蹤	[1] 莊文忠等(2013) [2] 陳俊明等(2013) [3] WJP (2013) [4] World Bank Institute (2012) [5] Transparency International (2013) [6] OGP (2013) [7] 蘇彩足、左正東(2008) [8] 江祥輝等(2010) [9] 陳宜和(2006) [10] Holzer & Manoharan (2012) [11] OAIC (2013) [12] RTI (2010)
			預算公開指數(open budget index, OBI)	有無符合 OBI 的規定達成政府財務的透明公開	
	政治透明	政府機關進行決策或公共議題討論時，將決策過程、法律命令與政策資訊公開，社會各界得以隨時查閱瀏覽	政策決策過程透明	政策決策過程是否公開透明	
			公職人員財產揭露	一定職位或相當職等之公職人員依法將個人財務資訊適當的分類並充分揭露，以符合廉政的標準	
課責	責任歸屬	政府服務過程，對於負責人與負責事項，有明確的律定			
	回應性	對人民申請資訊公開案件在時限內提出准駁回應和解釋			

目標	面向	意涵	指標	指標意涵	參考文獻
信任	政治信任	民眾對國家政治制度或政府組織會產出正面效益，所展現的整體信任程度			[1] 莊文忠等(2013) [2] 陳俊明等(2013) [3] 黃東益、李仲彬(2010) [4] 黃朝盟、吳濟安(2007)
	資訊信任	民眾對政府資訊公開體制能夠有效公開政府資訊之信心程度	對政府資訊的信任	民眾對政府所公開的資訊之信心程度	
			對隱私資訊安全的信任	民眾對政府資訊公開能同時維護個人隱私資訊安全之信心程度	
參與	資訊使用	公民使用政府資訊作為各種參與行為的基礎			[1] OAIC (2013) [2] 陳俊明等(2013)
	意見表達回饋	公民針對政府資訊公開運作表達正面或負面的回饋			
效能	資訊提供品質提升	政府在法律的規範下提供應提供之資訊，包含政府資訊的可得性及可近性，其品質的提升程度	資訊品質	包含資訊內容正確性、機器可讀性以及時效性	[1] 行政院政府服務品質獎(2013) [2] 林巧敏(2011) [3] 潘競恆、林嘉鴻(2009) [4] WJP (2013) [5] OAIC (2013)
			資訊提供管道品質	政府資訊主動公開及人民申請資訊管道之品質	

目標	面向	意涵	指標	指標意涵	參考文獻
	資訊治理成效提升	主管機關對資訊管理和治理的成效，包含推動和監督資訊法治和政策的運作、做相關策略規劃，以及資訊資產的管理等，是否有更好			[6] 項靖(2009) [7] UN (2012) [8] Waseda University (2012) [9] Deloitte (2013: 17)
效率	成本減省	政府機關在成本面向上減少服務與行政傳遞所需之金錢或人力	經費支出減省	政府資訊公開帶來的經費支出減少量	[1] 陳俊明等(2013) [2] 范姜真媺(2010) [3] Deloitte (2013: 19) [4] 江祥輝等(2010)
			人力資源減省	政府資訊公開業務所費人力降低幅度	
	流程改善	政府機關在流程面向上整合或減少行政業務之內外部程序	資訊申請流程簡化	人民申請資訊流程簡化程度	
			內部作業流程整合	主、被動公開的內部作業流程整合、順暢程度	

3.2 層級分析法

層級分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)是由匹茲堡大學教授 Thomas L. Saaty 所發展，主要應用於不確定及多準則決策評估的情況，其主要目的就是利用層級結構的建立以及成對比較的過程將複雜的問題系統化，並經由量化的判斷發展出具共識的決策結果（鄧振源，2005；張紹勳，2012）。AHP 的基本假設如下：(1)問題可以被分解並形成有方向的(directed network)層級結構；(2)假設每一層級的要素間具獨立性(independence)；(3)層級內要素可以上一層級內的要素為基準來進行評估；(4)進行比較評估時可將絕對數值尺度轉換成比例尺度；(5)成對比較(pair-wise comparison)後可使用正倒值矩陣處理；(6)偏好的優劣和強度滿足遞移性(transitivity)；(7)容許不完美遞移性的存在，但須滿足一致性(consistency)的要求；(8)由加權法則求得要素的優劣程度；(9)出現在階層結構中的要素就與整個評估結構有關（鄧振源，2005: 210）。

欲使用 AHP 來分析或評估問題，須從要素的拆解和結構化開始。在拆解分析時，可如圖 13 的形式從最終目標往下拆解成評估項目至最底層的可行計畫。

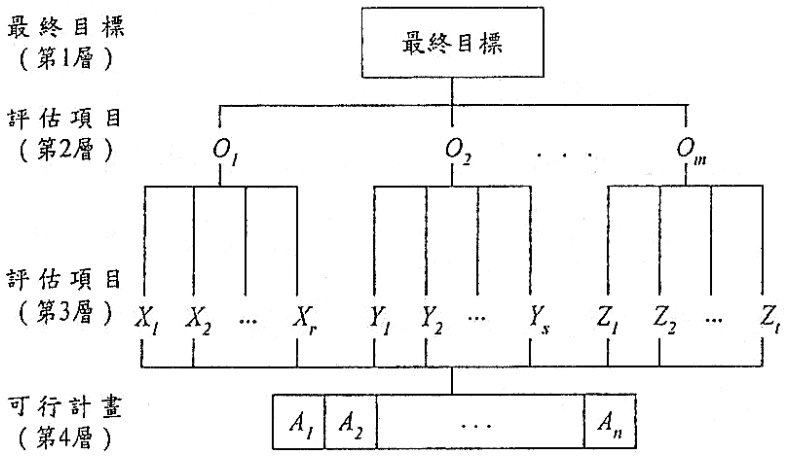


圖 13：AHP 層級結構例示

資料來源：**計畫評估-方法與應用(p. 212)**，鄧振源，2005，台北：海洋大學運籌規劃管理研究中心。

層級結構的樣態則有完整層級結構（如圖 14 左）和不完整層級結構（如圖 14 右）兩種。一般來說，每一個可行計畫方案都能夠完美的與層級相互結合的情況比較少，因此層級結構在處理可能有分枝的問題時，通常是以不完整層級結構的模式運作（鄧振源，2005），其中 AHP 在績效評估架構建立的應用，將僅涵蓋層級結構當中指標架構的部分，不會使用到方案層次。

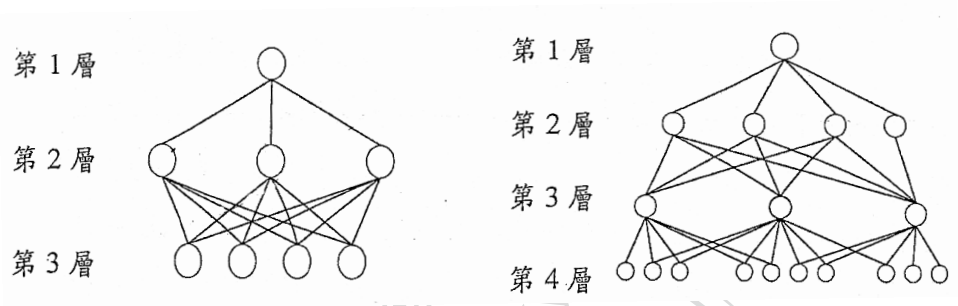


圖 14：AHP 層級示意圖

資料來源：**計畫評估-方法與應用(p. 213)**，鄧振源，2005，台北：海洋大學運籌規劃管理研究中心。

在層級結構建立之後，已經初步將複雜的問題系統性的結構化，後續主要是以每一個上層要素包含的下層要素間之成對比較(pair-wise comparison)來計算要素兩兩之間的關係。Saaty (1990)經由理論與實驗驗證 1-9 尺度的有效性，認為 AHP 的評估尺度基本應化分為五項，包含同等重要、稍種要、頗重要、極重要及絕對重要，分別賦予 1、3、5、7、9 的衡量值；而為得到更好的連續性並進行更精確的衡量，Saaty (1990)亦將介於前述五項間的中間尺度，賦予 2、4、6、8 的衡量值，尺度意義說明如表 9。

表 9：AHP 評估尺度意義及說明

評估尺度	定義	說明
1	同等重要 (equal importance)	兩項計畫的貢獻程度具同等重要性
3	稍微重要 (weak importance)	經驗與判斷稍微傾向喜好某一計畫
5	頗為重要 (essential importance)	經驗與判斷強烈傾向喜好某一計畫
7	極為重要 (very strong importance)	實際顯示非常強烈傾向喜好某一計畫
9	絕對重要 (absolute importance)	有足夠證據肯定絕對喜好某一計畫
2,4,6,8	相鄰尺度之中間值 (intermediate values)	須要折衷值時。

資料來源：**計畫評估-方法與應用(p. 216)**，鄧振源，2005，台北：海洋大學運籌規劃管理研究中心。

AHP 權重推算主要包括「問題界定與建立層級結構」、「各層級要素間權重計算」以及「整體層級權重計算」三大階段（Saaty, 1990; 鄧振源、曾國雄，1989）（轉引自朱斌妤、高偲凱，2012）：

1. 第一階段（問題界定與建立層級結構）：利用層級結構分解，盡可能的將與結果有關的要素納入。通常由決策群體成員利用腦力激盪法(Brain Storming)或德菲法(Delphi Method)等方法將評估準則、次要評估準則、替選方案及其性質找出，以建立層級結構。由於人類思考比較的限制，Saaty (1990)建議每一層級的要素不宜超過七個，以免難以比較，此外，評估準則間應為彼此獨立。

2. 第二階段（各層級要素間權重計算）：使用 1-9 的衡量尺度去衡量偏好強度，進行成對比較、建立成對比較矩陣，再求取成對比較矩陣的特徵值(eigenvalue)與特徵向量(eigenvector)，同時，為確保專家在成對比較時前後一貫性，檢視其決策的合理程度，須就成對比較的結果檢定矩陣之一致性(consistency index, *C.I.*)，Saaty (1990)建議 *C.I.*≦0.1 為可容許的偏誤。

3. 第三階段（整體層級權重計算）：建立各要素的權重計算並確認各成對比較矩陣的 *C.I.*值都符合要求後，則進行整體層級權重的計算，決定最終目標的最適替選方案。就指標架構建立及權重分析來說，只需進行到第二階段，若實際運用到績效評估的實務上時，則可以接續運用整體權重計算來決定最佳績效成果，進行排序。

在應用 AHP 進行決策時，常需整合不同領域專家的專業判斷和協助，屬於群體決策，一般來說人數在五至十五人的範圍內較為適當。專家偏好的整合可分為事前整合(pool first)及事後整合(pool last)兩種（鄧振源，2005: 276），事前整合是將各專家的判斷值整合成一個成對比較的矩陣，求取權重，以幾何平均法(geometric mean method)或多數決法計算較佳；而事後整合則是將各專家建構出的成對比較權重後再進行整合，以算術平均法(arithmetic mean method)應用較多。本研究將採取事後整合的方式，先建立個人的整體判斷，再依加權平均的方式求取各構面的整體權重。

3.3 層級分析法的適用性

層級分析法(AHP)理論清晰、操作容易，且能同時容納多位專家及決策者的意見，因此應用範圍相當廣泛。Saaty (1980)曾整理出層級分析法較適用的十三種決策問題（轉引自：張紹勳，2012），其中「衡量績效(measuring performance)」、「決定優先順序(Setting priorities)」以及「決定需要條件(determining requirements)」等三項顯示 AHP 可以幫助決定需要的條件以建構一套系統性的指標、依據權重的分析來決定指標間的優先順序，並據以衡量績效，對本研究來說具有適用性。AHP 主要的優點在於：(1)具系統性，能有效取得專家共識，在實務上被廣泛使用、(2)能具體表示個因素的優先順序，且有明確數值、(3)能將複雜的評估因素以簡單的層級架構呈現，有助於了解溝通，也較易於讓決策者接受。但是傳統 AHP 的應用結果可能會跟現實情況有所差異，且以主觀的方式來決定要素間的重要性，也被批評有客觀性不足的問題，此外，若層級數過多，也會影響到評估的品質（張紹勳，2012），在應用上必須加以注意。近幾年 AHP 在電子治理、績效評估相關領域的應用主要可以分為下列兩種面向（陳俊明等，2013）：

1. 計畫績效評估面向：此面向應用 AHP 建立電子化政府相關計畫績效評估架構，如朱斌妤等(2013)以電子採購為案例，透過 AHP 發展 G2B 電子治理計畫評估架構與指標體系；陳俊明等(2013)更透過 AHP 建立我國數位治理公共價值之評估架構，對要素間的權重和官學產間判斷差異做詳細分析。

2. 網站評比和系統品質評估面向：此面向主要應用 AHP 來建構政府網站評比架構或是電子化政府系統服務品質的評估準則，例如 Dominic, Jati & Kannabiran (2010)將政府網站品質分為服務、使用者、內容、可用性等面向，並以 AHP 成對比較的過程產生評估面向的權重，對五個亞洲國家進行實際評估。

表 10 整理了近幾年 AHP 應用於電子治理相關領域的中外文獻，在績效評估架構建立和評比的應用多有先例，此類文獻多應用 AHP 來計算指標權重和重要性的比較，或進一步與其他研究方法相結合。綜合前述，以 AHP 來建立政府資訊公開績效評估架構和權重的計算，應屬適合。需特別說明的是，傳統 AHP 法最終目的是提供方案的評選參考，本研究之目的僅以建立評估架構為主要旨趣，故將不進行最終替選方案層的分析，而是就整體結構從目標界定開始逐層向下分解成數個面向及其下的指標後，進行階段性的比較分析；此外，由於本架構在層級分配上並非都有分到第四層，部分僅開展到價值構面，並擬以操作化指標直接測量，因此在第四層整體絕對性權重分析時偏誤會可能會較大。同時，考慮研究時間限制及指標整理的廣泛程度，本研究僅使用文獻整理歸納的方式來建立初步架構，再進行 AHP 問卷的發放，詳細研究流程將於本章 3.4 節說明。

表 10：應用 AHP 在電子治理研究之中外文獻

研究面向	作者	研究重點
計畫績效評估面向	蔣麗君、曾雅芬(2010)	運用 AHP 建構地方政府電子治理成效指標，篩選出運作效率、民眾服務及政策達成三大構面與其下的九項指標。
	朱斌妤、蕭乃沂、楊禮榮(2013)	該研究以電子採購為案例，透過 AHP 發展 G2B 電子治理計畫評估架構與指標體系，包含基礎建設階段、投入階段、過程階段、產出階段、影響階段以及成果階段，及各構面下的指標。
	陳俊明等(2013)	透過文獻整理及 AHP 建構評估數位治理公共價值的整合性國情指標架構，以數位治理公共價值為出發點，建立包含政治性、社會性及操作性三大價值層面及其下的指標。
	Ray & Rao (2004)	該研究以市民服務中心為例，首先透過訪談建立服務水平期望(service level expectations)、賦權(empowerment)和降低焦慮(anxiety reducing)等三大構面以及 11 項次指標，再運用 AHP 計算人工和電子化服務兩方案的權重。
	Jose, Salmeron & Herrero (2005)	運用 AHP 將行政資訊系統（executive information systems）的關鍵成功因素排出優先順序，主要分成資訊和科技、人力資源、系統互動三大構面。

資料來源：整理補充自**數位國家治理：國情分析架構與方法**，陳俊明等，2013，台北：行政院研究發展考核委員會。

表 10：應用 AHP 在電子治理研究之中外文獻（續）

研究面向	作者	研究重點
網站評比和系統品質評估面向	周思伶(2009)	該研究利用專家問卷並透過 AHP 法給予電子化政府網站服務品質評估指標權重，建構適合衡量台灣政府的網站服務品質指標及其下的次指標。
	GüLçIn & Da (2007)	該研究透過文獻回顧和專家經驗建構出評估政府網站的構面和其下的指標，用 AHP 計算指標的權重，並使用 TOPSIS 去排序，得出最後的網站評比結果。
	Jati (2011)	該研究結合多準則決策方法中的 AHP 和灰色關聯分析法(Grey Analysis)，發展出評估網站可用性的評估架構並計算指標間的權重比例，對五個亞洲國家的政府網站進行評比。
	Dominic, Jati & Kannabiran (2010)	該研究認為政府網站品質包含服務、使用者、內容、可用性等面向，以 AHP 成對比較的過程去產生權重，並以五個亞洲的國家為對象進行衡量測試。
	Büyüközkan & Çifçi (2011)	該研究以健康照護產業的電子服務品質為研究對象，透過文獻回顧建立若干電子服務品質的衡量面向以及相應的次指標，再透過結合 Fuzzy AHP 和 Fuzzy TOPSIS 的方法，計算出重要性權重，並將各醫院網站的績效成果排名。
	Byun & Finnie (2011)	該研究以評比澳洲州政府入口網站為例，發展出六大主要的政府入口網站可用性面向，和 59 個次指標，並且運用 AHP 對整體指標的優先順序作權重的分析。

資料來源：整理補充自**數位國家治理：國情分析架構與方法**，陳俊明等，2013，台北：行政院研究發展考核委員會。

3.4 研究流程與架構

根據前述研究方法，本研究依下列步驟建立並完成政府資訊公開績效評估的指標及權重分析（圖 15）：

圖 15：本研究流程圖

資料來源：本研究繪製

如圖 15 所示，本研究依據文獻回顧了解政府資訊公開的脈絡和國際趨勢，接續檢視和整理政府資訊公開績效評估指標，包含直接評估政府資訊公開的指標，以及電子化政府評估指標、貪腐指數調查(Corruption Perceptions Index , CPI)、世界治理指標(Worldwide Governance Indicators ,WGI)等間接評估政府資訊公開或政府公開性的指標，並以公共價值為主軸建立初步的評估架構並逐步修正。

正式架構確定後，依據受訪者意願，透過電子郵件及實體郵寄的方式來發放專家 AHP 問卷。本研究使用 yaahp 層次分析法軟體(http://www.yaahp.cn)作為計算分析 AHP 法的層級權重和一致性檢測的輔助工具，同時對各專家之判斷進行一致性檢定，如遇各層指標有一致性超過 0.1 的情況，則再透過電子郵件、電話

聯繫等方式與專家確認調整。本次研究預計徵詢熟悉此議題專家三大類共 18 位專家，最終回收的共 14 份專家問卷，包含：

1. 學術領域專家 6 位：邀請包含公共行政學系、行政管理學系、資訊管理學系和法律學系等專業領域之學者專家，專長領域涵蓋政策績效評估、電子化政府、資訊管理、資訊法律等。

2. 政府實務領域專家 4 位：包含政府資訊公開業務主管機關人員、重要政府資訊主管單位主管人員、電子化政府推動單位，以及政策績效評估單位人員等。

3. 產業/公民團體專家 4 位：擬邀請對於政府資訊有需求或有實務上申請政府資訊之民間團體代表，提供外部需求者對政府資訊公開績效的看法，提升專家代表性。

三類專家共同特色是對政府資訊公開的運作有一定的實務經驗和相關知識，當能就此議題做出合適的判斷。本研究 AHP 專家問卷之專家名單如表 11 所示。

表 11：本研究 AHP 問卷發放之專家名單

領域	代碼	服務單位	職稱
學術	A1	國立大學公共行政學系	助理教授
	A2	私立大學行政管理學系	副教授
	A3	國立大學公共行政暨政策學系	副教授
	A4	國立大學圖書資訊學系	助理教授
	A5	私立大學資訊管理學系	副教授
	A6	私立大學法律學院	副教授
政府實務	G1	財政部財稅資訊中心	主任
	G2	行政院環保署環境監測及資訊處	處長
	G3	國家發展委員會	參事
	G4	國家發展委員會檔案管理局	局長
公民團體	C1	台灣透明組織	理事
	C2	元貞聯合法律事務所	律師
	C3	台灣動物社會研究會	執行長
	C4	地球公民基金會	董事

資料來源：本研究整理。

在AHP的架構之下，問卷填答的專家群是依照不同領域來區隔(參考表11)，考慮到問卷填答結果比較分析的一體性，在指標間成對比較時仍以完整指標為主（參考圖 12)，個別專家權重數據表可參考附錄二。本研究為比較學術專家、政府實務專家和公民團體專家的群組間比較，使用 yaahp 將整體權重算出之外，亦分別選入三群組的專家權重分別計算出各組的指標權重。透過整體及組間權重判斷的比較結果，可以了解專家對政府資訊公開各層評估指標的重要性排序，並從中發展政策實務上的相關建議。

國立政治大學 National Chengchi University

第四章 層級分析法結果

本研究於 2014 年 4 月 18 日起陸續寄發問卷，前後共詢問 18 位專家之填答意願，包含 6 位學者專家、6 位政府專家，以及 6 位公民團體代表專家，其中政府專家和公民團體專家分別有 2 位因為公務繁忙及適逢社會運動期間專務纏身婉拒問卷訪談，最終一共發出 14 份專家問卷，至同年 5 月 7 日全數問卷通過專家問卷個人一致性的檢測，回收且有效的問卷是 14 份，包含 6 位學者專家、4 位政府專家，以及 4 位公民團體代表專家。在蒐集並將各專家成對比較之權重編碼後，本研究使用 yaahp 分別計算 3 領域 14 位專家的個別意見，依據事後整合的方式，計算出各層指標權重。本章將依序分別對整體及群體間比較先詳細說明並分析問卷結果，再綜合整理分析之總結。

4.1 政府資訊公開整體評估指標層級分析結果

圖 16 為整體專家之絕對權重與構面中相對權重（括號數字為相對權重）。整體而言，從相對重要性來看，在價值層面以透明為重，價值之構面分別以政治透明、回應性、政府信任、意見表達回饋、資訊治理成效提升，以及流程改善為重；各構面指標則以行政流程透明、政策決策過程透明、對政府資訊的信任、資訊品質，及內部作業流程整合等指標，在所屬構面中相對較為重要；其中，政策決策過程透明和對政府資訊的信任為本研究在文獻中政府資訊公開相關指標被納入，而由電子化政府國際評比指標或其他相關文獻整理後納入的指標，在相對及絕對權重結果都有其重要性，顯示這兩個指標之於政府資訊公開議題，有完整政府資訊公開評估架構之效。整體而言，各層面指標相對重要性可以反映和釐清各層面首須重視的指標；絕對重要性的部分，則可以蓋覽整體專家對於整體評估架構重視的面向。本節將依序介紹各層面相對重要性及整體絕對重要性之順序並分析其內涵。

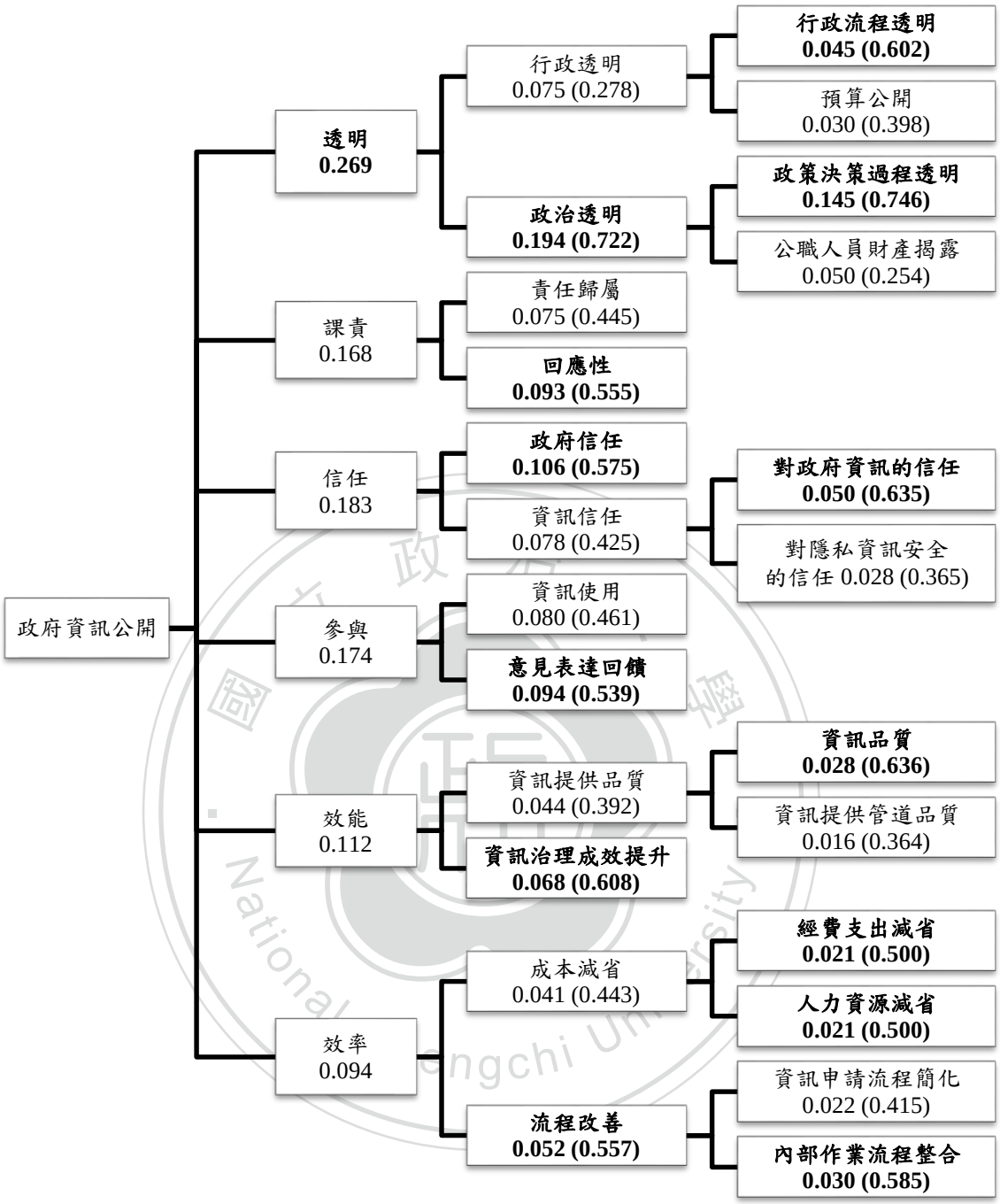


圖 16：政府資訊公開評估指標層級架構圖指標權重對照圖

整體專家對第二層公共價值層面的重要性排序依序為透明(0.269)、信任(0.183)、參與(0.174)、課責(0.168)、效能(0.112)及效率(0.094)（參考表 12），除了透明明顯高於以及效率相對低其他面向外，其餘四個價值的重異性相對接近。整體專家認為最重要為透明(0.269)，其權重值遠高於其他五個價值，在文獻中，透明也是跟政府資訊公開最為直接相關的（項靖，2009；蘇彩足、左正東，2009），

整體來說，大家都同意透明是政府資訊公開所要達成的首要結果。其次是希望政府資訊公開能夠努力提升社會對政府的信任(0.183)，包含了對政府本身的信任程度，以及對政府資訊的信任程度，尤其在資訊傳播迅速的數位時代，資訊信任（或更大範圍的網路信任）將成為人與人之間互動很重要的信任基礎，這類概念在電子商務的領域已經廣受討論，而公共行政領域在探討政府信任，是到近年才開始有特別討論（李仲彬，2011；陳俊明等，2013）。再其次，本次調查結果當中參與和課責的權重是極為相近的，顯示政府資訊公開不僅是政府單方面將自己變得更透明，更重要的是政府資訊如何作為參與的基礎與公民互動，並且藉由公開的資訊提升公民對政府的課責，這兩者也是政府資訊公開很重要的結果價值。最後，整體專家認為相對較不重要的結果價值為效能(0.112)與效率(0.094)，此與一般學理上對政府的基本要求(efficiency, effectiveness, economic, equity ,4E)似乎稍有差距，但以結果價值而言，效能和效率是屬於對政府較基礎的、一般性的要求，因此在政府資訊公開之類特定議題上，專家會更著眼於其他特定要達到的價值，也是可以預見的結果。

表 12：政府資訊公開評估公共價值層面 AHP 整體權重值表

第一層目標	重要性排序	第二層公共價值層面
政府資訊公開績效評估 (CI = 0.050)	**1**	**透明(0.269)**
	2	**信任(0.183)**
	3	**參與(0.174)**
	4	課責(0.168)
	5	效能(0.112)
	6	效率(0.094)

資料來源：本研究整理。

在透明層面當中，整體專家認為政治透明(0.722)遠重要於行政透明(0.278)（參考表 13），此結果與臺灣電子治理研究中心 2013 年對電子治理公共價值 AHP 調查的研究結果相符[14]（陳俊明等，2013），反映了目前社會普遍對於政治決策、

[14]該調查將公共價值分為政治性價值、社會性價值，以及操作性價值三類，政治透明(0.4119)及行政透明(0.1728)是置於政治性價值下的透明與課責面向；該研究之 AHP 專家問卷是由學、官、產三類相關專家填寫，調查時間為 2013 年 7 月。

政策過程透明及公職人員財產透明等面向較重視。

所謂政治透明是指政府機關進行決策或公共議題討論時，將決策過程、法律命令與政策資訊公開，社會各界得以隨時查閱瀏覽，另一方面，在政治體系當中的公職人員本身的財務資訊透明也是屬於政治透明的一環，為我國廉政政策當中重要的一項指標性要求。在政治透明構面當中，整體專家認為政策決策過程透明(0.746)是相當重要的，這結果充分回應 OECD (2011)所提之政府資訊公開目標當中的政策過程近用，以及 World Bank (2012)世界治理指標當中的政府政策透明(transparency of government policy)及政府政策產生過程透明(transparency of government policymaking)等指標設計，在政策實務上，歐盟於 2000 年初期就致力推動更透明的政策決策過程，希望能夠藉此提升透明、效能，並和公民有更深的連結(EU, 2014)。總而言之，不論在理論及實務面向上，此指標對於政府資訊公開而言的確是重要的。我國政策的產生一般是經由問題認定、政策規劃、到政策合法化的過程後方進入執行階段（吳定，2006），政策規劃通常是由行政體系為之，經行政院會議決議通過後，再函請立法院審議，通過後即形成政策或法案。檢視我國政策決策過程，雖然政府資訊公開法規定行政院會議之決議應依法公開，立法院議事過程也有透過官方議事轉播網站(http://ivod.ly.gov.tw/)來公開轉播視訊內容及會議紀錄，但在決策過程仍存在為人詬病的立法院政黨協商制度，直接影響著立法院檯面上的投票結果，卻處於未充分公開的不透明地帶。因此，相較於已有法律規範應執行的公職人員財產揭露，政策決策過程透明被認為是政治透明層面中應該優先著力的重點指標。

行政透明意指政府服務過程有明確的程序與進度說明，並提供結果資訊。此構面中，整體專家同樣較為重視流程面的行政流程透明(0.602)高於法規範應執行的預算公開(0.398)指標；行政流程透明包含行政程序和進度的公開可查詢，在政府資訊公開的過程當中牽涉申請資訊案件的行政流程之可追蹤性，以及准駁結果的清楚說明等，為整體專家在行政透明構面當中較重視的；其次，依法公開之預算有無符合國際指標預算公開指數(Open Budget Index, OBI)的規範之預算公開指標，關乎政府所公開的預算資訊是否能提供品質較佳的公開預算供檢視，亦有其重要性。

表 13：透明層面 AHP 權重值表

第二層公共價值層面	第三層公共價值構面	第四層公共價值指標
透明 (CI = 0)	**政治透明(0.722)**	**政策決策過程透明(0.746)**
		公職人員財產揭露(0.254)
	行政透明(0.278)	**行政流程透明(0.602)**
		預算公開(0.398)

資料來源：本研究整理。

整體重要性僅次於透明的為信任層面，與國內電子治理研究中心 2013 年之調查發現一致（陳俊明，2013），也呼應了眾多文獻和政府資訊公開定義中所認(Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, &Im, 2013; OECD, 2011; Moore, 1995)，政府資訊公開的過程和結果可能可以提高對政府信任程度的說法，同時也是目前國內政府資訊公開法揭櫫在法條文當中的重要目標價值。信任作為政府所欲達到的公共價值之一，通常被放在階段論(Heeks, 2006)中的影響階段、供給需求架構下的需求面向或是價值分類中的社會性價值當中（項靖，2009；項靖，2010；陳俊明等，2013），李仲彬(2011)歸納目前電子治理領域文獻將信任分為作為電子治理採用之自變數角色以及作為採用與成效之依變數角色的雙元角色，其中，信任作為影響其他變數的自變數時，通常會被分為幾個面向如制度信任、對電子化政府的信任、對服務的信任、對資訊的信任、對系統的信任、對政府組織的信任、社會信任、網路信任等面向（Alsaghier, 2009; Papadopoulou, 2010，轉引自：李仲彬，2011；陳俊明等，2013）；而作為依變數角色時，就是把信任作為結果或影響，此時多以「政府的信任」作為概括衡量的方式。所謂政府信任是指民眾對國家政治制度或政府組織能產出正面效益，所持的整體信任程度；本研究參照前述信任作為結果或影響時的處理方式，以政府信任作為信任價值的次構面，其下並無再細列出個別指標，不過，為了解資訊面向的政府信任程度，還是特別將資訊信任劃為獨立一個構面，和政府信任來比較探討。結果顯示（參考表 14），整體專家認為政府信任(0.575)的重要性略高於資訊信任(0.425)，目前看來，總體對政府信任程度相較於資訊信任構面，還是有較高的重要性。

資訊信任是指民眾對政府資訊公開體制能夠有效公開政府資訊之信心程度，包含對政府資訊是否正確、可靠，或完整之信任程度，以及對政府資訊公開能同

時維護個人隱私資訊安全之信心程度，對政府資訊公開的信任價值來說是重要的構面，包含了對政府資訊的信任(0.635)及對隱私資訊安全信任(0.365)這兩個指標。整體專家認為，對政府資訊的信任較能直接反映資訊信任構面，反而，隱私資訊安全雖然涉及個人資料保護，或者敏感資訊公開等議題，在政府網站評估及相關國際評比當中其實都是很重要的指標（潘競恆、林嘉鴻，2009），實際得到的權重卻不如對政府資訊的信任；或許在未發生重大資訊安全疑慮的情況下，此種隱憂性質的結果指標不會立即的被優先重視，但能夠預期隨著政府資訊更加公開的未來，民眾對政府資訊公開能同時維護個人隱私資訊安全之信心程度是否能保有一定水準，可能會越來越重要。

表 14：信任層面 AHP 權重值表

第二層公共價值層面	第三層公共價值構面	第四層公共價值指標
信任 (CI = 0)	**政府信任(0.575)**	N/A
	資訊信任(0.425)	**對政府資訊的信任(0.635)**
		對隱私資訊安全的信任(0.365)

資料來源：本研究整理。

在參與層面，整體專家認為意見表達回饋(0.539)是高於資訊使用(0.461)的（參考表 15），顯示在我國政府資訊公開對於公民參與的貢獻，可能較重視意見申訴及確實反映建議等較立即且具普遍性的部分，資訊使用在評估架構當中是指公民使用政府資訊作為各種參與行為的基礎，未被整體專家認為是最重要的基礎面向，這可能跟政府資訊的使用多應用在公民對抗性活動（台灣動物社會研究社，2007；彭淯雯，2012；杜文苓、李翰林，2011），或者更高層次的資訊再利用（如零時政府將立法院公開的選舉資訊轉換為更富價值的圖像化資訊）有關，這些應用層面對於一般的民眾來說沒有立即的迫切性；此外，也可能是因為目前的政府資訊被動申請管道或提供公民針對政府資訊提供意見的管道較為不明確，以致整體專家平均起來的權重，較偏向意見表達回饋管道的暢順。

對應到參與層面的意見表達回饋構面，整體專家在課責層面中（參考表 15），較重視回應性(0.555)。在 Jørgensen & Bozeman (2007)的分類架構下，回應性對應到課責的方向除了指公共行政對政治家的從屬負責關係外，也強調公共行政與

外部環境（公民）的負責關係，回應性於政府資訊公開實際反映在是否對人民申請資訊公開案件在時限內提出准駁回應和解釋，顯示政府資訊公開不僅要能夠由政府方公開相關資訊，而是要對所公開的資訊以及人民的反饋做出相應的回應，且能進一步作為有助參與層面意見表達回饋的基礎；其次則是課責層面下的責任歸屬構面(0.445)，顯示整體專家對於是否能夠透過政府主動公開的資訊了解服務過程中相對應的負責人，也有相當的重視程度。

表 15：參與及課責層面 AHP 權重值表

第二層公共價值層面	第三層公共價值構面	第四層公共價值指標
參與	**意見表達回饋(0.539)**	N/A
(CI = 0)	資訊使用(0.461)	N/A
課責	**回應性(0.555)**	N/A
(CI = 0)	責任歸屬(0.445)	N/A

資料來源：本研究整理。

在效能層面主要關注的是政府是否有把資訊公開這件事情確實的做好，並進一步帶來資訊治理成效及資訊提供品質等面向的提升。整體專家認為資訊治理成效提升(0.608)相較於資訊提供品質(0.392)是更為重要的（參考表 16）。資訊治理成效是指主管機關對資訊管理及治理的成效，包含推動和監督資訊法治和政策的運作、做相關策略規劃，以及資訊資產的管理（項靖，2009）等，是否有更好的效果(OAIC, 2010)，相對於資訊提供品質構面而言，可能是更為深遠的影響。

次於資訊治理成效提升構面，效能層面當中的資訊提供品質(0.392)構面涉及資訊品質(0.636)及資訊提供管道品質(0.364)，縱然整體資訊品質需要依靠好的資訊品質和提供管道品質共同達成，但是整體專家仍賦予資訊品質較高的權重，顯示政府資訊在品質面向上，如同項靖(2009)、Heeks (2006)所強調，以及美國(OMB, 2009)在推動政府資訊公開的方針的特別著重，應該優先把資訊本身的品質先維持或提升至一定水準；同時，整體專家給予資訊品質的權重也反映我國政府主、被動資訊公開的共同問題－資訊品質不一，的確是亟需改善的面向。

表 16：效能層面 AHP 權重值表

第二層公共價值層面	第三層公共價值構面	第四層公共價值指標
效能 (CI = 0)	**資訊治理成效提升(0.608)**	N/A
	資訊提供品質(0.392)	**資訊品質(0.636)**
		資訊提供管道品質(0.364)

資料來源：本研究整理。

在政府資訊公開欲達成的公共價值當中，效率算是定義發展較為成熟的操作型價值(Friedland & Gross, 2010)，各領域文獻對於效率的衡量也有一定的操作化程度。在本研究的評估架構中，整體專家就效率層面下兩構面的重要性排序為流程改善(0.557)略優先於成本減省(0.443)（參考表 17），流程改善是指政府機關在流程面向上整合或減少行政業務之內外部程序，成本減省則是指政府機關在成本面向上減少服務與行政傳遞所需之金錢或人力。整體專家對於流程改善相對重視，符合我國政府目前推廣政府服務流程改造以提升行政效率之政策方針(國發會，2014)。

在效率的構面指標中，流程改善構面可分為內部作業流程整合(0.585)及外部民眾資訊申請流程的簡化(0.415)兩面向來看，內部作業流程的整合、簡化以增進效率之優先性，是高於資訊申請流程的簡化的。另外一個構面為成本減省構面，此構面衡量包含金錢方面的經費支出減省(0.500)及人力方面的人力資源減省(0.500)，整體專家認為兩指標的權重是相等的，傳達出在成本減省的概念中，不應偏廢其中一種指標，而應在兩者之間求取最佳的均衡點。

綜觀國內外實務可以發現，在政府資訊公開效率方面的統計數據多以主動公開數量、被動公開拒絕率等明顯可見的數量來衡量，較難統計的行政效率面向，至多美國有處理時間(processing time)、費用(fee)、人力使用(personnel)、成本(costs)等統計資訊供檢視，澳洲政府則是僅有較為籠統的成本(costs)指標統計(FOIA.gov, 2013; OAIC, 2014; GOV.UK, 2013)，都缺乏流程改善構面的衡量數據，為整體專家認為重要，但普遍還缺乏的成效衡量缺口。

表 17：效率層面 AHP 權重值表

第二層公共價值層面	第三層公共價值構面	第四層公共價值指標
效率 (CI = 0)	**流程改善(0.557)**	**內部作業流程整合(0.585)**
		資訊申請流程簡化(0.415)
	成本減省(0.443)	**經費支出減省(0.500)**
		人力資源減省(0.500)

資料來源：本研究整理。

最後，以整體的絕對重要性觀察，在公共價值構面當中最重要的為政治透明(0.194)、政府信任(0.106)以及意見表達回饋(0.094)三者，符合整體專家對於透明、信任和參與的排序；在第四層的指標當中，則以政策決策過程透明(0.145)、對政府資訊的信任(0.050)、公職人員財產揭露(0.049)、行政流程透明(0.045)以及內部作業流程整合(0.030)等為重，前五名當中以透明層面的指標為主，顯見三類專家期待政府資訊公開應至少要達到政策決策過程及行政流程的透明，其次，政府外部對政府資訊的信任及內部作業流程整合改善、公職人員財產揭露也是應優先加強的部分（參考表 18）。

表 18：整體架構絕對重要性排序表

	整體專家第三層構面絕對權重	整體專家第四層指標絕對權重
1	**政治透明(0.194)**	**政策決策過程透明(0.145)**
2	**政府信任(0.106)**	**對政府資訊的信任(0.050)**
3	**意見表達回饋(0.094)**	**公職人員財產揭露(0.049)**
4	回應性(0.093)	**行政流程透明(0.045)**
5	資訊使用(0.080)	**內部作業流程整合(0.030)**
6	資訊信任(0.078)	預算公開(0.030)
7	責任歸屬(0.075)	對隱私資訊安全的信任(0.028)
8	行政透明(0.075)	資訊品質(0.028)
9	資訊治理成效提升(0.068)	資訊申請流程簡化(0.022)
10	流程改善(0.052)	經費支出減省(0.021)
11	資訊提供品質(0.044)	人力資源減省(0.021)
12	成本減省(0.041)	資訊提供管道品質(0.016)

資料來源：本研究整理。

4.2 政府資訊公開評估指標組間比較

此次專家問卷調查對象總數 14 位當中，共有 6 位專精公共行政、資訊管理、資訊公開法律專長之學者專家、4 位政府資訊公開的推動單位及實務單位主管級政府專家，以及 4 位長期有關注政府資訊公開議題的各類公民團體專家。三類專家在不同的角色及領域當中對於政府資訊公開的評估指標可能會有不同的優先順序，其間異同所傳達的意涵可以透過專家群組間比較分析來呈現。

4.2.1 公共價值層面組間比較

表 19 呈現三類專家在公共價值層面的權重比較，其中學者專家較重視透明(0.336)、課責(0.190)及信任(0.164)；政府專家較重視的是透明(0.231)、信任(0.206)及效率(0.161)；公民專家則最重視參與(0.241)、透明(0.206)及信任(0.190)。比較來說，透明和信任是三類專家普遍認同的優先價值，較為特殊的是，學者專家對課責的權重明顯較其他兩類高，而相較其他兩類專家同將效率置於末尾，政府專家對效率的重要性排序排在第三位，最後，公民專家與其他兩類專家最大的不同是其將參與置於首要位置，甚至比學者和政府專家認定的透明排序還要前面。

在學者專家的意見當中，其賦予課責的重要性僅次於透明，或許跟長期從學術研究角度去檢視政府運作有關係，尤其在法律層次的政府資訊公開規範當中，政府應主動公開之資訊如組織職掌與聯絡資訊、施政計畫、業務統計及研究報告、預算與決算等（政府資訊公開法§7），都和課責有關係；相反的，政府專家則將課責視為最不重要的價值，顯示學者專家和實際身在政府機關的政府專家對課責的重要性認知可能有相當的落差，而當政府本身未將課責作為政府資訊公開所要達成的重要功能的時候，則容易對主動公開資訊之品質、相應的回饋管道，以及就被動公開的回應性有所忽略。

另一方面，公民專家最重視的參與層面，政府專家卻認為僅是倒數第二重要，其間的落差或許能解釋我國許多政府程序當中的公聽會、聽證會、甚至是公民投票等公民參與的管道為何都運作不彰、為人詬病。一般而言，這些參與管道都有賴政府先公開正確、可靠、即時的資訊，才能有效進行；如果在心態上就不贊同

政府資訊做為公民參與的基礎，能夠多促進政策過程中的公民參與，則在實際做法上就常會僅維持形式上運作，無法發揮實質效果。以兩岸服務貿易協定的 15 場公聽會為例，雖針對不同行業有專門的場次，但是協定本身不接受修改，公聽會上也有聽到很多與會廠商都是當場才知道某些訊息，根本沒有所謂事前諮商、會上討論的效果；同時，各場公聽會也禁止不直接相關人士旁聽，等於是積極的降低了公民參與的機會，最後，協定要在立法院強行闖關時，反引起公民更大的反對力量，反映我國政府體系在執政過程中普遍不重視、甚至是不希望民眾參與的事實。

而在政府專家的看法中，效能(0.157)的權重略低於效率(0.161)，但僅是些微的差距，幾乎可以看成是同等重要的。關於此，部分政府專家在填寫專家問卷的信件往來當中特別強調，雖然和其他價值對比之下，效率和效能可能是差不多重要，但是當效能單獨與效率比較時，政府專家普遍仍認為效能是遠重要於效率的：

> 我個人的經驗與感覺，效能還是遠較效率重要，就好比「作對的事與把事情作對」的比較。例如：飛機安全準時的降落機場，但卻不是預期的目的地…(G2: 2014.04.23)

> 依我 30 年的公務經驗，把事情做對與做對事情，實在是難以取捨，但要區分高下時，我認為「效能」還是重要「效率」。(G3: 2014.04.23)

對政府專家來說，效率和效能還是政府在運作時致力達成的價值，然而對學者專家和公民專家來說，效率和效能的重要性遠低於其他如透明、信任、參與等價值，相同之處在於，此二者相較之下，學者專家和公民專家亦認同效能的重要性還是大於效率的。

表 19：政府資訊公開評估公共價值層面比較表

第一層目標	排序	學者專家第二層	政府專家第二層	公民專家第二層
政府資訊公開評估公共價值	**1**	**透明(0.336)**	**透明(0.231)**	**參與(0.241)**
	2	**課責(0.190)**	**信任(0.206)**	**透明(0.206)**
	3	**信任(0.164)**	**效率(0.161)**	**信任(0.190)**
	4	參與(0.160)	效能(0.157)	課責(0.187)
	5	效能(0.089)	參與(0.129)	效能(0.102)
	6	效率(0.062)	課責(0.117)	效率(0.074)

資料來源：本研究整理。

4.2.2 各公共價值構面和指標組間比較

在透明層面當中（參考表 20），三類專家一致認為政治透明遠重要於行政透明。在政治透明構面下所衡量的政策決策過程透明以及公職人員財產揭露兩指標間，三類專家亦一致認為政策決策過程透明遠比公職人員財產揭露來的重要；其次，在行政透明構面下所衡量的行政流程透明和預算公開兩指標，三類專家也一致認為行政流程透明是較重要的，不過，也可以很明顯看出，政治透明構面下兩指標權重差異很大，行政透明構面下兩指標的差距則較為接近。總結而言，在透明層面三類專家的看法幾乎一致。

表 20：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－透明層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
透明	**政治透明(0.731)**	**政治透明(0.673)**	**政治透明(0.754)**
	行政透明(0.269)	行政透明(0.327)	行政透明(0.246)
	政治透明構面指標	政治透明構面指標	政治透明構面指標
	政策決策過程透明(0.717)	**政策決策過程透明(0.858)**	**政策決策過程透明(0.703)**
	公職人員財產揭露(0.283)	公職人員財產揭露(0.142)	公職人員財產揭露(0.297)
	行政透明構面指標	行政透明構面指標	行政透明構面指標
	行政流程透明(0.590)	**行政流程透明(0.663)**	**行政流程透明(0.543)**
	預算公開(0.410)	預算公開(0.337)	預算公開(0.457)

在信任層面當中（參考表 21），政府專家和公民專家是以政府信任為優先，其次才是資訊信任，其中政府專家給予兩構面的權重值差異相當小，公民專家則較為強烈的認為政府信任(0.672)是優先於資訊信任(0.328)的，這反映了信任層面當中公民專家認為目前較為缺乏的應該是整體的政府信任。與政府和公民專家不同，學者專家就信任層面下兩構面中，認為資訊信任(0.505)略高於政府信任(0.495)，顯示在學術層次，資訊信任構面的確已經開始受到重視，而資訊信任構面中，又以對政府資訊的信任指標(0.683)較為學者專家所看重。

表 21：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－信任層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
信任	**資訊信任(0.505)** 政府信任(0.495)	**政府信任(0.581)** 資訊信任(0.419)	**政府信任(0.672)** 資訊信任(0.328)
	資訊信任構面指標	政府信任構面指標	政府信任構面指標
	對政府資訊的信任(0.683) 對隱私資安的信任(0.317)	N/A	N/A
	政府信任構面指標	資訊信任構面指標	資訊信任構面指標
	N/A	**對政府資訊的信任(0.649)** 對隱私資安的信任(0.351)	**對政府資訊的信任(0.522)** 對隱私資安的信任(0.478)

資料來源：本研究整理。

在參與層面（參考表 22），學者專家跟政府專家都是重視意見表達回饋重於資訊使用，僅公民專家認為資訊使用(0.544)是優先於意見表達回饋的(0.456)。呈現此結果的原因可能在於，政府方立於資訊提供者的角色，就參與層面而言，意見表達回饋相較於資訊使用與否，對政府本身來說可能會是更有好處的，政府至少能夠初步了解民意，而學者專家雖然常使用政府資訊於學術研究或藉以檢視政府的相關作為，仍認為政府資訊作為意見基礎後，意見回饋管道的暢順程度是應該優先被重視的。

表 22：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－參與層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
參與	**意見表達回饋(0.551)** 資訊使用(0.449)	**意見表達回饋(0.673)** 資訊使用(0.327)	**資訊使用(0.544)** 意見表達回饋(0.456)

資料來源：本研究整理。

課責層面的結果顯示（參考表 23），學者專家和公民專家都認為在政府資訊公開評估當中，政府對於民眾申請資訊公開案件的處理，能否在時限內提出合理准駁回應及解釋之回應性指標是較為重要的，但是政府專家本身則認為責任歸屬，也就是指服務過程當中負責人與其負責事項之明確的安排，是優先於回應性的，雖然兩者間差異不是相當大，但就學者專家、公民專家和政府在政府資訊被動公開（資訊申請）面向的申請者－提供者立場看來，這樣的結果算是符合常理。

表 23：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－課責層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
課責	**回應性(0.593)** 責任歸屬(0.407)	**責任歸屬(0.574)** 回應性(0.426)	**回應性(0.579)** 責任歸屬(0.421)

資料來源：本研究整理。

國立政治大學 National Chengchi University

政府資訊公開的效能層面中（參考表 24），三類專家都認為資訊治理成效是優先於資訊提供品質的，其次才是資訊提供品質。資訊提供品質下的兩個指標中，學者專家和政府專家都將資訊本身的品質視為應優先確保的，只有公民專家認為資訊提供管道的品質更為重要，這可能跟本次填寫問卷的公民專家多來自常為申請資訊管道不明確、或者申請不到所需政府資訊所苦的公民團體有關（如台灣動物社會研究會及地球公民基金會）。我國政府資訊被動公開管道目前申請方式因不同機關有不同規定，雖有檔案管理局統一管理的檔案資訊網，仍無法滿足部分民眾的需求，申請程序也略顯複雜，對應到公民專家在資訊提供管道品質所給予的權重，政府資訊申請管道的通暢程度的確有待改善。另一方面，過去文獻對於政府網站主動公開專區所公開的數量和品質都予以不甚滿意的評價（台灣動物研究社，2007；項靖，2009），其中一篇就是公民團體對政府網站進行的調查結果，這可能也是公民專家在效能層面當中很注重資訊提供管道品質的原因之一。

表 24：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－效能層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
效能	**資訊治理成效提升**	**資訊治理成效提升**	**資訊治理成效提升**
	(0.501)	**(0.667)**	**(0.656)**
	資訊提供品質	資訊提供品質	資訊提供品質
	(0.499)	(0.333)	(0.344)
	資訊治理成效構面指標	資訊治理成效構面指標	資訊治理成效構面指標
	N/A	N/A	N/A
	資訊提供品質構面指標	資訊提供品質構面指標	資訊提供品質構面指標
	資訊品質	**資訊品質**	**資訊提供管道品質**
	(0.712)	**(0.650)**	**(0.531)**
	資訊提供管道品質	資訊提供管道品質	資訊品質
	(0.288)	(0.350)	(0.469)

資料來源：本研究整理。

在效率層面（參考表 25）下的兩個主要構面當中，三類專家一致認為流程改善較成本減省來的重要，但除了學者專家的權重差距稍大之外，政府專家和公民專家對兩構面的權重分配其實相當接近。流程改善構面下又細分為內部作業流程整合及外部面向的資訊申請流程簡化兩指標，其中內部作業流程整合是三類專

家一致認為重要性較高的指標，似乎不符一般對政府的「便民」要求。從流程改善的順序檢視之，在內部各種軟硬體或流程設計尚未整合完全之前，直接將申請程序驟然簡化，反而會造成行政成本的上揚和內部的混亂，或許根據學者專家的觀察和政府專家的實務經驗，比較好的做法可能是先將內部流程做整理，再盡速將申請的流程簡化，以達到內外兼優的理想。最後，在成本減省構面，學者專家和政府專家都認為人力資源減省是較為重要，僅有公民專家則認為經費支出減省較重要。

表 25：政府資訊公開評估公共價值層面比較表－效率層面

第二層	學者專家第三、四層	政府專家第三、四層	公民專家第三、四層
效率	**流程改善(0.674)**	**流程改善(0.509)**	**流程改善(0.514)**
	成本減省(0.326)	成本減省(0.491)	成本減省(0.486)
	流程改善構面指標	流程改善構面指標	流程改善構面指標
	內部作業流程整合(0.540)	**內部作業流程整合(0.636)**	**內部作業流程整合(0.550)**
	資訊申請流程簡化(0.460)	資訊申請流程簡化(0.364)	資訊申請流程簡化(0.450)
	成本減省構面指標	成本減省構面指標	成本減省構面指標
	人力資源減省(0.582)	**人力資源減省(0.508)**	**經費支出減省(0.583)**
	經費支出減省(0.418)	經費支出減省(0.492)	人力資源減省(0.417)

資料來源：本研究整理。

4.3 小結

整體而言，本研究在第二層公共價值層面之項目有六項之多，因此整體專家及學者專家除了透明權重較高之外，其餘價值的重要性排序其實差異不明顯（參考表 26），相對來說，政府專家和公民專家對於六項公共價值的權重分配則較為平均。如 4.1 章及 4.2 章所整理，三群組專家都認為透明和信任是相對重要的，呈現在整體專家的權重分配上也是以透明和信任最為重要。值得關注之處在於，學者專家對課責的權重明顯較其他兩類高，政府專家則是特別注重效率，公民專家與其他兩類專家最大的不同是其將參與置於首要位置；反映前述結果，公民專家所特別重視的參與價值，在整體專家重要性排序上位於第三重要的位置、學者

專家所特別重視的課責價值，則位於第四，顯示整體專家在公共價值層面的權重分配尚能夠充分反映不同專家群組的意見。

表 26：政府資訊公開評估指標整體公共價值層面分群比較表

第一層目標	整體專家六價值比較	學者專家六價值比較	政府專家六價值比較	公民專家六價值比較
層級分析整體比較	**透明(0.269)**	**透明(0.336)**	**透明(0.231)**	**參與(0.241)**
	信任(0.183)	課責(0.190)	信任(0.206)	透明(0.206)
	參與(0.174)	信任(0.164)	效率(0.161)	信任(0.190)
	課責(0.168)	參與(0.160)	效能(0.157)	課責(0.187)
	效能(0.112)	效能(0.089)	參與(0.129)	效能(0.102)
	效率(0.094)	效率(0.062)	課責(0.117)	效率(0.074)

資料來源：本研究整理。

以圖像化的方式來觀察公共價值層次的群組差異（如圖 17）可以更清楚的看出學者專家對透明價值賦予的高重要性、政府專家相對不重視課責價值、公民專家特別強調參與，以及在效能和效率層面中政府專家明顯高於學者專家和公民專家的權重比序結果。然而，觀察整體專家的走勢（圖中菱形節點線條）可以發現，整體專家意見是透過 AHP 分析軟體依加權平均算出，雖然會受極端值影響但平均起來還是會較接近多數方的意見。本研究在各專家群組的人數分配上並未明顯不平均（計有學者專家 6 人、政府專家 4 人、公民專家 4 人），惟在課責、參與、課責、效能以及效率等有歧異的層面當中，整體專家結果會較偏向意見較一致的學者專家加上公民專家的意見。

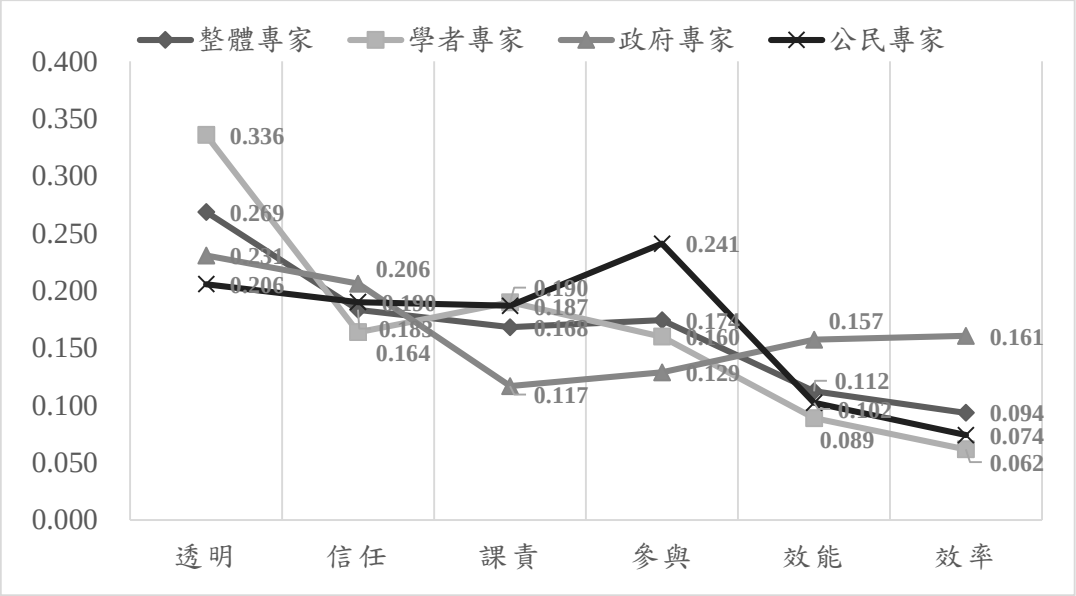


圖 17：政府資訊公開評估指標整體公共價值層面分群比較折線圖

資料來源：本研究繪製。

總結本章之整體專家意見及組間比較結果可知，大抵而言，透明為政府資訊公開評估架構中最重要之層面，其中各群組專家也都同意在透明層面下的政治透明構面，及其下的政策決策過程透明指標為達成透明價值之關鍵作為；次於透明層面之信任層面，也位各組專家排序前三當中，除學者專家略重於資訊信任之外，整體以信任層面下之政府信任構面為重。參與層面則受到公民專家的強烈意見影響，位於整體排序的第三重要，除公民專家以參與層面下的資訊使用構面為重外，整體以意見表達回饋構面為重。在課責和效能、效率層面，整體專家意見較為一致，課責層面以回應性為重、效能層面以資訊治理成效為重、效率層面則以流程改善及該構面下之內部作業流程整合為重。

以整體的絕對重要性觀之，價值構面當中最重要的為政治透明、政府信任以及意見表達回饋；在第四層的指標當中，則以政策決策過程透明、對政府資訊的信任、公職人員財產揭露、行政流程透明以及內部作業流程整合等為重，顯示政府資訊公開至少應達成政策決策過程及行政流程的透明，其次，政府外部對政府資訊的信任及內部作業流程整合改善、公職人員財產揭露也是應優先加強的部分。

第五章 研究結論與政策建議

5.1 政府資訊公開評估指標分析結論與政策建議

本研究依據文獻回顧所得，綜取(1)既有文獻評估政府資訊公開的構面及指標；(2)整理非專門研究政府資訊公開的研究中有將政府資訊公開列入測量面向的文獻之指標；(3)相關實證研究的結果。從公共價值出發，整理既有指標、建立政府資訊公開績效評估的評估指標架構，並應用 AHP，整合比較學者、政府以及公民三類專家對各指標面向的權重排序、依據 AHP 結果與國內外政府資訊公開實務觀察提出相應的政策建議。

整體而言，政府資訊公開評估架構中的公共價值層面下，除了透明權重較高之外，其餘價值的重要性排序其實差異不明顯（參考圖 18），總結本章之整體專家意見及組間比較結果可知，透明為政府資訊公開評估架構中最重要之層面，而各群組專家也都同意在透明層面下的政治透明構面，及其下的政策決策過程透明指標為達成透明價值之關鍵作為。以絕對重要性觀之，在公共價值構面當中最重要的也是政治透明，第四層指標的絕對重要性排序，則以政策決策過程透明(0.145)、對政府資訊的信任(0.050)、公職人員財產揭露(0.049)、行政流程透明(0.045)以及內部作業流程整合(0.030)等為重，前五名當中都是以透明層面的指標為主，顯示此構面之實務作為和成果應該被優先檢視與改善。

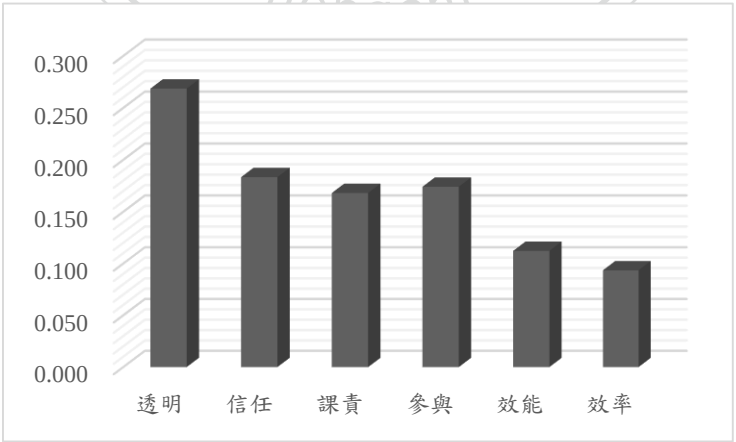


圖 18：公共價值層面權重圖

5.1.1 政治透明應優先落實

在透明層面當中，整體專家認為政治透明遠重要於行政透明，反映了目前社會普遍對於政治決策、政策過程透明及公職人員財產透明等面向較重視。但是目前實務上卻是較為著重於容易達成的行政透明：廉政署分別於北、中、南三區辦理「行政透明論壇」，以及行政透明措施觀摩會等，討論和實踐政府部門應推動行政透明化措施並建立評核指標之共識，也訂於 101 年 7 月 21 日舉辦全國性行政透明論壇，結合各單位政風人員共同杜絕貪污和不透明；地方政府則有如臺北市政府自 2009 年起開辦之行政透明獎，及 2010 年增設之透明精進獎，鼓勵各機關積極實踐透明化措施或改善現有行為，南投縣、澎湖縣、新竹市等縣市政府也有研擬相關作法，但實際成效則難以評量，除得獎的幾項措施（臺北市建造執照委託協助審查新制、臺北市不動產價格資訊透明化服務、國宅承租等候查詢及概況表、交通違規申訴案件辦理進度網路查詢服務等等[15]）外，是否有進一步將優秀的機關行政透明措施推廣到其他類似的機關或作較廣泛的推廣，也有待檢視。相較於行政透明，政治透明牽涉決策過程、議題討論及最後的結果資訊公開，在決策過程的部分一向是被以政府資訊公開法中豁免公開的內部討論，或者過程階段資訊而不需公開，也因此政府在精進透明這塊，多以行政流程透明為主要的著力點。惟，行政流程透明固然重要，但政策決策過程更是對整個社會發展有著深遠影響，更應加以著重。

具體而言，在政治透明構面下，相較於已有法律規範應執行的公職人員財產揭露，政策決策過程透明被認為是政治透明層面中應該優先著力的重點指標，實務上卻乏相關措施，法律規定的公聽會或聽證會，也往往效果不彰，導致不良政策或法案常要以體制外的行為來介入才能引起大眾廣泛注意，且有更多的是在外界不知情的情況下就驟然通過的。

綜上，本研究建議應強化政策決策過程透明的相關措施，特別是在政策決策過程的各階段應該明確的使相關資訊能夠公開透明，如立法院政黨協商的過程，

---

[15] 更多得獎名單請參酌臺北市政府行政透明獎資訊網：
http://integrity.tp.edu.tw/act/eng/index.php。

在我國政黨體系和立法院組成的結構下，通常是影響法案或政策生死及相關調整妥協的重要關卡，應比照立法院議事公開的規定，全程轉播或將會議資訊即時的公開，才不致在密室協商的過程中有損害公共利益的情事發生，造成難挽回的結果，同時也能增加民眾對行政機關法案的了解並提升對代議制度的信任。而在法律層次，政府資訊公開法對豁免公開的規定也應檢討，是否對於內部決策過程或中間階段的結果資訊過度保密，有礙資訊公開精神的落實。

5.1.2 應培養對政府資訊的信任及透過組織間學習提升行政效率

在評估架構第四層的指標當中，整體專家賦予之決對權重以政策決策過程透明為最重要，其次則是對政府資訊的信任、公職人員財產揭露、行政流程透明以及內部作業流程整合。從這樣的結果可以發現，整體專家還是以透明層面的指標為重，不過政府外部對政府資訊的信任及內部作業流程整合改善的重要性也提醒我們，對政府資訊的信任這類的指標之所以會被著重，除了信任本來就是很重要的公共價值外，或多或少也反映了目前國內社會氛圍普遍對政府不夠信任的事實。類似地，在政治透明構面的評估上雖已經有公職人員財產揭露法的規定，在評估過程中，整體專家仍希望透過加重對公職人員財產揭露權重的方式來要求政府體系能主動有效地證明其清廉、以增進政府透明。就政府資訊公開本身能夠提升的信任來看，本研究建議政府應致力透過穩定輸出正確、可靠的資訊來持續培養公民對政府資訊的信任，以維繫政府與公民間的信任關係以及日常施政的順暢度。

除了提升政府與公民間的信任關係外，效率面的內部流程整合以及行政流程的透明也是整體專家在第四層面認為重要的指標，在效率的構面中，整體專家一致認為流程改善較成本減省來的重要、流程改善構面中的內部作業流程整合是整體專家一致認為重要性較高的指標，似乎將解決方針指向先將內部流程做整理，再將申請的流程簡化，以達到內外兼優的理想。而內部流程整合以及行政流程的透明的結合，在第一線服務民眾的機關尤需優先改善，以目前舉辦多屆的政府服務品質獎[16]來看，優質便民服務評分重點即包含改造流程及服務透明指標，歷年

[16] 「政府服務品質獎」自 97 年起已辦理五屆評獎，共計 794 個機關參獎，並從中評選出 143 個優質服務機關，整體獲獎率約為 18%。得獎機關涵蓋的為民服務機關類型包含戶政、地政、稅

來也累積了很多得獎的第一線服務機關，這些成功案例如能透過由上而下的方式讓好的作法能夠在類似業務的機關間擴散、作為各機關標竿學習的對象，可能可以加速整體效率的提升，並同時能夠促進行政透明。

5.1.3 政府應提升對課責和參與之重視

綜合整體及組間比較結果觀之，透明和信任確為三類專家普遍認同的優先價值，政治透明應優先落實，而對政府資訊的信任的培養也應受重視是無疑慮的。在組間比較結果中較為特殊的現象是：(1)學者專家對課責的權重明顯較其他兩類高，(2)政府專家對效率的重要性排序排在第三位，其他兩類專家則將效率置於末尾，(3)公民專家與其他兩類專家最大的不同是將參與置於首要位置。這樣的結果，顯示政府本身對於資訊公開所欲達到的價值面向和學者專家、公民專家是有相當的差異的，從結果論，當政府本身未將課責作為政府資訊公開所要達成的重要功能的時候，則容易對主動公開資訊之品質、相應的回饋管道，以及就被動公開的回應性有所忽略；另一方面，公民所重視的參與層面也被政府方認為僅是倒數第二重要，其間的落差或許能解釋我國許多政府程序當中的公聽會、聽證會、甚至是公民投票等公民參與的管道為何都運作不彰之原因。一般而言，這些參與管道都有賴政府先公開正確、可靠、即時的資訊，才能有效進行，如政府方在心態上就不優先思考政府資訊做為公民參與基礎的可能和需求，則在實際做法上就常會僅維持形式運作而無實質效果。舉例來說，課責層面的權重結果顯示學者專家和公民專家一致認為在政府資訊公開評估當中，政府對於民眾申請資訊公開案件的處理能否在時限內提出合理准駁回應及解釋之回應性指標是較為重要的，但是政府專家本身則認為責任歸屬優先於回應性，實務上，主管機關法務部對於政府資訊被動公開的考核辦法也僅將申請件數、駁回件數、部分駁回件數等作統計，並無評判回應性的相關指標或統計數據，顯示不論是在認知層面，或是實際政策措施，的確是較不重視課責當中的回應性提升。

從結果看來，對政府來說，重視效率和效能固然重要，但亦不能忽略或逃避內外部對政府的課責和政策過程中的公民參與，縱使課責和參與可能使政府在運

務、環保、醫療、警政、消防及觀光遊憩等（取自國發會網站政府服務品質獎專區）。

作上備感壓力，或者延遲了行政或政治過程中的效率，但長遠來看，其實是能夠同時提升政府效能和民眾對政府的信任的。

5.2 研究限制與未來研究建議

目前為止，本研究所建構之公共價值導向的政府資訊公開評估指標架構，是以與政府資訊公開關聯度最強的六大公共價值為骨幹，向下建構其構面和指標，透過 AHP 調查得出其個別權重。而本節將依前述結論為主，提出此評估指標在應用層面的建議、不足之處，以及未來可接續發展的部分。

5.2.1 理論及後續操作化建議

就指標架構的建立而言，本研究參酌陳俊明等(2013)的公共價值架構，嘗試以公共價值為出發點，將政府資訊公開的評估架構分為六大公共價值面向來衡量。在建立指標的過程中，雖盡量將產出、成果、影響階段的政府資訊公開相關指標納入架構，但仍面臨少數指標未必能合理融入架構的困難。實際績效評估上，評估價構的建立是否適合以價值作為出發點？本研究認為以價值作為出發點的好處是評估指標能夠和所欲達到的公共價值明確的連結，不易淪為為評估而評估，不過缺點是跟目前現存的政府體系績效評估不同，且只適用在產出、成果、影響等成熟階段的績效評估，適用性有所限制。

由於本研究是以建立指標架構及其權重為主要目的，詳細的操作化和個案實證研究有待後續研究繼續發展。在更進一步討論到實際衡量及操作化的問題時，主觀面向可針對第四層指標，透過電訪、面訪、焦點團體或問卷調查等適宜的方法，測量包含資訊提供者、資訊使用者、外部評估者等不同對象之意見或評分，綜合作為主觀量測的資料來源。客觀面向則可以文獻回顧 2.4 節表 3、表 4、表 5 所整理之指標為基礎，將原先無對應到公共價值的衡量指標挑選適合者納入架構中，做為第四層指標之操作化。例如效能構面下的資訊品質指標，就可以進一步以資訊內容正確與否、資訊內容完整與否等指標來操作化、同一構面下的資訊提供管道品質指標則可以資訊檢索便捷性、被動資訊公開管道單一與否來操作化（陳宜和，2006；范姜真嫩，2010；政府服務品質獎，2013；江祥輝等，2010；

林巧敏，2011）；此外，客觀面向操作化亦可考慮納入國際報告既有的指標來衡量，例如在透明價值中，行政透明構面下的預算公開，可以預算公開指標(open budget index)作為其衡量指標(OBP, 2012)、在政治透明構面下的政策決策過程透明可以 WGI 調查中的政府政策產生過程透明(transparency of government policymaking)作為衡量指標(World Bank Institute, 2012)，除能跟國際評比接軌外，在專家效度上應該也比未經實測的衡量指標來的高。透過前述操作化的過程，也能將文獻中原有指標與公共價值層面的連結建立起來，達到提升績效的同時也增進公共價值的目的。

5.2.2 方法論建議

在 AHP 分析方法的應用上，本研究在進行專家問卷發放時，因政府專家之層級鎖定在較具經驗、有全觀性觀點的單位首長級人物，不少政府專家以公務繁重為由拒絕協助研究問卷的進行，此外，在問卷發放時程中適逢兩岸服貿協議行政決策過程不透明爭議，故部分與政府透明、政府資訊公開領域較熟悉的公民團體代表，亦紛紛表示忙於社會運動而無法協助，造成本研究在學者專家（共 6 位）、政府專家（共 4 位）、公民專家（共 4 位）三類專家間人數有略為不平衡的情形，不過整體來說，人數的控制尚在 AHP 應用上建議的範圍內，差距不至於太大。就三類專家的內部組成而言，較為遺憾的是政府專家無法邀請到目前負責政府資訊被動公開的法務部相關部會首長，在政府專家法制面向的觀點有所欠缺；而公民專家的部分，則是缺乏資訊背景的專家，故公民專家中較多是純粹的資訊使用者，可能對政府資訊治理的成本效益概念及困難之處有不易理解之情形。

資料蒐集過程當中，由於 AHP 要求專家問卷填答結果須符合個人內在一致性（CI 值）的要求，因此，在公共價值層面共六個價值的成對比較上，有部分專家在第一次填答的時候有不一致的情形發生、須往來調整。部分專家不一致的情形是由於個數太多造成手誤的情況；部分專家則是在順序上沒有問題，但由於意見過於強烈，加上共有六個價值在兩兩比較，經過層層的矩陣計算後很容易就超出臨界值而呈現不一致。Satty (1980)建議的各層數量為小於等於七項，從本研究的問卷來往過程能夠確知，大概六項就很容易出現問題了。至於其他構面和指標組合，因為都是兩兩比較，較無不一致的情形。簡單來說，AHP 的好處是，

在遞移律的要求下，能夠確保填答者意見的一致性，但同時也限制了其矛盾的偏好（比如在不同比較組合之下，可能受訪者想要給予不同的順序）或是過於強烈對比的意見表達。再者，從附錄二的 AHP 專家個人權重表可以發現，其實在各類專家當中，是具有組內差異存在的，例如同樣為政府專家，對於透明的權重最大差距接近五倍、對課責的認定最大差距也接近六倍；而這些差異經由事後整合途徑而被平均化，在專家不多的情況下，或可考慮對分組專家使用事前整合的方式探討其組內一致性、或對於個別差異極大的受訪者們進行事後訪談，以深入探討其想法及背後的緣由，或者提高各組專家數量，降低因為事後整合而過度稀釋個別專家意見的情況。

此外，AHP 假定各項目間應是彼此獨立，以公共價值來說，在動態的情況下部分價值間是可能相互回饋影響的，如長期來看，透明可能是課責的基礎，而有效的課責最終可能也會增進對政府的信任信任(Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, & Im, 2013)；不過，純就重要性排序和績效評估用途言之，應用 AHP 所得研究結果大致上能反映出價值間的權重應屬適當，如欲探討價值間的相互影響，可能須進一步使用 ANP (Analytical Network Process, ANP)或者應用如系統動力學之類動態模擬類的研究方法來研究。

5.2.3 整體評估架構使用建議

就整體架構在實際績效評估應用上，由於本研究是欲比較學術專家、政府實務專家和公民團體專家的群組間差異，透過整體及組間權重判斷的比較結果來了解專家對政府資訊公開各層評估指標的重要性排序，故填答對象是依照不同領域區隔（參考表 11）。雖然此種問卷對象分組方式難以直接反應不同類型的評估者所關注的不同面向，但考慮到問卷填答結果比較分析的一體性，本研究在指標間成對比較階段仍以完整指標架構為主（參考圖 12），透過整體的成對比較得出的結果再從中分析各類專家所著重的面向為何。如前所述，應用 AHP 雖能對分群專家的群組間比較能夠做的很詳細，但是在整體指標架構的應用選擇上可能仍不夠客製化；研究結果顯示，三類專家對於評估架構的重要性權衡皆不同，故本評估架構在應用時建議優先以整體專家共同決策出的權重為主，而不同類專家的結果則提供如前節的政策建議指引。

在評估單位方面，本評估架構目前以衡量以國家為單位的政府資訊公開績效為主，如要使用在單一部會或個別機關上，可能需要針對細節進行微調。同時，由於本研究架構依據大部分國家及我國在政府資訊公開的發展情形，將主軸設定在 Heeks (2006)以及 Hatry (2007)階段論中所分類之產出與影響階段。以目標公共價值出發來建構的產出與影響面向評估，雖然可以將公共價值和績效評估緊密結合，但可能不適合用來衡量政府資訊公開還處在投入階段或者執行初期階段的國家或政府單位。

最後，由於評估架構的本身無法涵蓋所有的外生變項，如政治體制、社會風氣及法律限制等等，因此在套用之前，必須先考量國家間法制差異，或是中央與地方政府的風氣、法規命令及行政規則差異等環境條件，並且搭配現況調查來設定目標水準，作為評估比較的基礎。

國立政治大學 National Chengchi University

參考文獻

王達暐、胡萬能、陳祝美(2010)。**推動電子化政府之決策分析研究─以電子發票為例**。第十三屆決策分析研討會，新竹市。

台灣動物社會研究會、台灣蠻野心足生態協會(2007)。**民可使由之，不可使知之？體檢「政府資訊公開嗎？」看台灣民主程度**。2007 年調查報告，台灣動物社會研究會。

朱斌妤、蕭乃沂、楊禮榮(2013)。電子治理中政府對企業計劃(G2B)評估架構。**行政暨政策學報，56**，1-41。

江祥輝、朱鐵吉、吳泉源(2011)。**核安管制資訊公開機制之研究**。行政院原子能委員會委託研究報告。台北：行政院原子能委員會。

行政院政府服務品質獎(2013)。**第六屆政府服務品質獎評獎作業手冊**。台北：行政院研究發展考核委員會。

何怡澄、郭振雄、吳佳穎(2011)。資訊公開法的實踐－台灣地方政府財務資訊揭露。**臺灣民主季刊，8**(2)，1-58。

吳定(2006)。**公共政策（修訂四版）**。台北：五南。

杜文苓、李翰林(2011)。環境資訊公開的民主實踐課題－以霄裡溪光電廢水汙染爭議爲例。**臺灣民主季刊，8**(2)，59-98。

周思伶(2009)。**政府網站服務品質指標建構之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

林巧敏(2011)。政府資訊公開與申請應用網站內容分析：以臺灣與美英兩國政府機關為例。**大學圖書館，15**(2)，78-98。

范姜真媺、林素鳳、陳美玲、詹靜芬(2010)。**政府資訊公開制度實施成效評估**。台北市：行政院研究發展考核委員會。

孫本初(2013)。**新公共管理（五版）**。台北：新保成。

國發會(2014)。**全面推廣政府服務流程改造**，2014 年 5 月 25 日，取自：http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0025039&ex=1&ic=0000015。

張紹勳(2012)。**模糊多準則評估法及統計**。台北：五南。

陳士伯(2007)。政府資訊公開法與檔案應用之研析。**研考雙月刊，31**(3)，31-40。

陳宜和(2006)。我國實施行政資訊公開之成效評估研究。**研考雙月刊，30**(3)，86-98。

陳俊明、黃東益、蔣麗君、朱斌妤、李仲彬、張鎧如(2013)。**數位國家治理：國情分析架構與方法**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-MIS-102-001）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

陳美伶(2005)。現行政府資訊公開法制及其落實。**研考雙月刊，29**(3)，20-29。

陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞(2013)。**藏智於民－開放政府資料的原則與現況**。台北：中央研究院資訊科技創新研究中心台灣創用 CC 計畫。

彭淨雯(2012)。資訊公開的實務挑戰—石門水庫整治經驗省思。**臺灣民主季刊，9**(4)，141-190。

項靖(2009)。**透明化電子治理：以網站落實政府資訊公開**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：0972461343）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

項靖(2010)。**線上政府資訊公開的規則制定：線上審議的應用與分析**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：0992460052）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

黃東益、李仲彬(2010)。電子治理與民眾對政府信任：台灣的個案分析。**行政暨政策學報，51**，77-124。

黃朝盟、吳濟安(2007)。電子化政府影響評估。**研考雙月刊，31**(1)，76-85。

葉俊榮、許宗力(1996)。**政府資訊公開制度之研究**。台北市：行政院研究發展考核委員會。

臺灣公共治理研究中心(2013)。**臺灣公共治理指標指標說明**，2013 年 11 月 10 日，取自：http://www.tpgrc.org.tw/content.php?f=93。

潘競恆、林嘉鴻(2009)。**以可得性與可近性建構政府資訊透明評估指標之初探**。發表於 TASPAA 年會暨學術研討會，中山大學公共事務研究所，高雄。

蔣麗君、曾雅芬(2010)。**地方政府電子治理成效指標與評估**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：0992460052）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

鄧振源(2005)。**計畫評估-方法與應用**。台北：海洋大學運籌規劃管理研究中心。

鄧振源、曾國雄(1989)。層級分析法(AHP)的內涵特性與應用（下）。**中國統計學報，27**(7)，1-19。

羅晉(2011)。**政府網站資訊公開的委託代理分析**。國立政治大學公共行政研究所博士論文，未出版，台北。

蘇彩足、左正東(2008)。**政府透明化分析架構建立之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-TPG-097-004）。台北市：行政院研究發展考核委員會。

政府資訊公開法（民國 94 年 12 月 28 日）

Agrast, M. D., Botero, J. C., Martinez, J., Ponce, A., & Pratt, C.S. (2012). ***The world justice project: Rule of law index 2012-2013***. Washington, D.C.: The World Justice Project.

Arizti, R., Brumby, J., Manning, N., Senderowitsch, R., & Thomas, T. (2013). ***Results, performance budgeting and trust in government***. Washington, D.C.: The World Bank.

Article 19 (2007). ***Access to information: An instrumental right for empowerment***. Retrieved October 10, 2013, from http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/ati-empowerment-right.pdf

Article 19 (2010). ***Mexico's access to information index***. Retrieved October 22, 2013, from http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-access-to-information-index.pdf

Banisar, D. (2006). ***Freedom of information around the world 2006***. Retrieved November 19, 2013, from http://ssrn.com/abstract=1707336

Birkinshaw, P. (2010). Freedom of information and its impact in the United Kingdom. ***Government Information Quarterly, 27***(4), 312-321.

Browder, L. H. (1971) ***Introduction: Emerging patterns of administrative accountability: A point of view***. Berkeley, CA: McCuthchan.

Buyukozkan, G., & Cifci, G. (2012). A combined fuzzy AHP and fuzzy TOPSIS based strategic analysis of electronic service quality in healthcare industry. ***Expert Systems with Applications, 39***(3), 2341-2354.

BüYüKöZkan, G., & Ruan, D. (2007). Evaluating government websites based on a fuzzy multiple criteria decision-making approach. ***International Journal of Uncertainty, Fuzziness and Knowledge-Based Systems, 15***(03), 321–343.

Byun, D.-H., & Finnie, G. (2011). An AHP method for evaluating usability of electronic government portals. ***Electronic Government, an International Journal, 8***(4), 343-362.

Cherry, M., & McMenemy, D. (2013). Freedom of information and 「vexatious」 requests - The case of Scottish local government. ***Government Information Quarterly, 30***(3), 257-266.

Cook, M. and Baldwin, K. (2013). ***A Public Value Analysis Tool for Open Government Planning***. Retrieved October 11, 2013, from: http://www.howto.gov/sites/default/files/public-value-analysis-tool-for-open-government-planning.pdf

Deloitte (2013). ***Market assessment of public sector information***. Retrieved February 2, 2014, form https://www.gov.uk/government/publications/public-sector-information-market-assessment

Dominic, P. D. D., Jati, H., & Kannabiran, G. (2010). Performance evaluation on quality of Asian e-government websites – an AHP approach. ***International Journal of Business Information Systems, 6***(2), 219-239.

EU (2014). ***The decision-making process and the work of the institutions***. Retrieved May 25, 2014, from http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/index_en.htm

FOIA net (2013). ***Global right to information update: Analysis by region***. Retrieved October 11, 2013, from http://www.foiadvocates.net/

FOIA.gov (2013). ***Freedom of Information Act***. Retrieved February 2, 2014, from http://www.foia.gov

Friedland, C. and Gross, T. (2010). ***Measuring the Public Value of e-Government: Methodology of a South African Case Study***. IST-Africa 2010 Conference Proceedings, IST-Africa 2010 Conference, Durban, 1-12.

Gavelin, K., Burall, S., & Wilson, R. (2009). ***Open government: Beyond static measures***. Paris: OECD.

Global RTI Legislation Rating (2010). ***RTI legislation ratingmethodology.*** Retrieved October 22, 2013, from http://www.rti-rating.org/methodology.php

GOV.UK (2013). ***Welcome to GOV.UK***. Retrieved December 23, 2013, from https://www.gov.uk

Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. ***International Review of Administrative Sciences,***

78(1), 50-73.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. ***Public Administration Review, 72***(4), 562–571.

Harrison, T., Pardo, T., Cresswell, A., and Cook, M. (2011). ***Delivering public value through open government***. New York: The Research Foundation of State University of New York.

Hatry, H.P. (2007). ***Performance measurement: Getting results 2nd edition***. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Heeks, R. (2006). ***Benchmarking eGovernment: Improving the national and internationalmeasurement, evaluation and comparison of eGovernment***. IDPM i-GovernmentWorking Paper no. 18.

Hills, D. & Sullivan, F. (2006). ***Measuring public value 2: Practical approaches***. London: The Work Foundation.

Holzer, M., & Manoharan, A. (2012). ***Digital governance in municipalities worldwide (2011-12)***. The E-governance Institute National Center for Public Performance Rutgers, the State University of New Jersey, Campus at Newark.

Jati, H. (2011). ***Usability ranking of E-Government websites: Grey analysis approach.*** International Conference on Computer and Computational Intelligence, Bangkok.

Jørgensen, T.B. and Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. ***Administration & Society, 39***(3), 354-381.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi. M. (2010). ***The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues***. Brookings: Global Economy and Development.

Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Govern-

ment. ***Public Administration Review, 72***(6), 819-828.

Meijer, A. J. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. ***Public Administration Review, 73***(3), 429-439.

Meijer, A. J. (2012). Introduction to the special issue on government transparency Introduction. ***International Review of Administrative Sciences, 78***(1), 3-9.

Moore, M.H. (1995). ***Creating public value strategic management in government***. Cambridge: Harvard University Press.

Ministry of Justice Statistics bulletin (2013). ***Freedom of information statistics: Implementation in central government July - September 2013***. Retrieved January 18, 2014, from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299077/implementation-in-central-government-statistics-july-september-2013.pdf

Nam, T. (2012). Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0. ***International Review of Administrative Sciences, 78***(2), 346-368.

OAIC (2010). ***Principles on open public sector information***. Retrieved February 2, 2014, from http://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources/information-policy-agency-resources/principles-on-open-public-sector-information

OAIC (2011). ***Understanding the value of public sector information in Australia***. Retrieved February 2, 2014, from http://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-engaging-with-you/previous-information-policy-consultations/information-policy-issues-paper-2-november-2011/issues-paper-2-understanding-the-value-of-public-secto

OAIC (2013). ***Open public sector information: from principles to practice***. Retrieved February 2, 2014, from http://www.oaic.gov.au/information-policy/information-policy-resources/informa

tion-policy-reports/open-public-sector-information-from-principles-to-practice

OAIC (2014). ***Freedom of information reports***. Retrieved February 2, 2014, from http://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/foi-resources/freedom-of-information-reports/

Obi, T. (2013). ***2013 Waseda University e-Government ranking***. Tokyo: The Waseda University Institute of e-Government.

OECD (2006). ***Digital broadband content: Public sector information and content***. Retrieved February 2, 2014, form http://www.oecd.org/sti/36481524.pdf

OECD (2011). ***The call for innovative and open government: An overview of country initiatives***, OECD Publishing.

OGS (2013). ***Open government***. Retrieved October 15, 2013, from http://www.opengovstandards.org/

Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. ***American Review of Public Administration, 37***(3), 306-323.

Pardo, T. A. (2012). Innovation and public value: The case of open government. Retrieved October 9, 2013, from http://www.governmentforum.com.mx/2012/pdf/Theresa_Pardo.pdf

Ray, S., & Rao, V. V. (2004). ***Evaluating government service: A customers' perspective of e-Government.*** 4th European Conference on e-Government, Dublin.

Saaty, T.L. (1980). ***The analytic hierarchy process***. McGraw-Hill: New York.

Saaty, T.L. (1990). How to Make a Decision: the Analytic Hierarchy Process. ***European Journal of Operational Research, 48***, 9-26.

Salmeron, J. L., & Herrero, I. (2005). An AHP-based methodology to rank critical success factors of executive information systems. ***Computer Standards & Inter-***

faces, 28(1), 1-12.

Talbot (2008). ***Measuring public value: A competing values approach***. London: The Work Foundation.

Transparency International (2013). ***The 2013 corruption perceptions index***. Retrieved October 11, 2013, from http://cpi.transparency.org/cpi2013/

Ubaldi, B. (2013). Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives. ***OECD Working Papers on Public Governance, 22***.

United Nations (2012). ***United Nations E-Government survey 2012: E-government for the people***. New York: United Nations.

Van W. D., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). ***Performance management in the public sector***. New York: Taylor & Francis.

Waseda University & International Academy of CIO (2014). ***WASEDA – IAC 10th international e-government ranking 2014***. Retrieved June 28, 2014, from http://www.e-gov.waseda.ac.jp/pdf/2014_E-Gov_Press_Release.pdf

Water Governance Faculty (2013). ***Water integrity and accountability***. Retrieved December 23, 2013, from http://www.watergovernance.org/documents/WGF/Water_Integrity_Training_Manual/module_6_english.pdf

West, D. M. (2008). ***Improving technology utilization in electronic government around the world***. Brookings: Governance Studies.

White House (2013a). ***Memorandum on transparency and open government.*** Retrieved October 11, 2013, from http://www.whitehouse.gov/open/about

White House (2013b). ***Around the government.*** Retrieved October 11, 2013, from http://www.whitehouse.gov/open/around

Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the freedom of in-

formation act 2000 on the United Kingdom Central Government. ***Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions, 23***(4), 561-582.

Yamamura, E., & Kondoh, H. (2013). Government transparency and expenditure in the rent-seeking industry: The case of Japan for 1998-2004. ***Contemporary Economic Policy, 31***(3), 635-647.

國立政治大學 National Chengchi University

附錄一

【公共價值導向之政府資訊公開評估指標建立】

－AHP 專家問卷

_____，您好：

本問卷目的是要建立公共價值導向之政府資訊公開評估架構之面向及相關指標，並依該架構進行層級分析，了解各面向指標的重要性排序以提出相關政策建議。本問卷是依據層級分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)所設計之專家問卷，欲透過專家意見的彙整，將指標進行成對比較，以計算政府資訊公開評估指標的相對權重，並釐清重要性排序。

本問卷共分為兩部份，分別為附件 1（指標架構與填答說明）、附件 2（問卷）。請您先閱讀完本文（附件 1）之架構介紹及填答說明後，再開始填答問卷。非常感謝您撥冗協助填答！您的寶貴意見將對建立政府資訊公開評估指標有關鍵貢獻。

國立政治大學公共行政學系碩士生 張凱媛

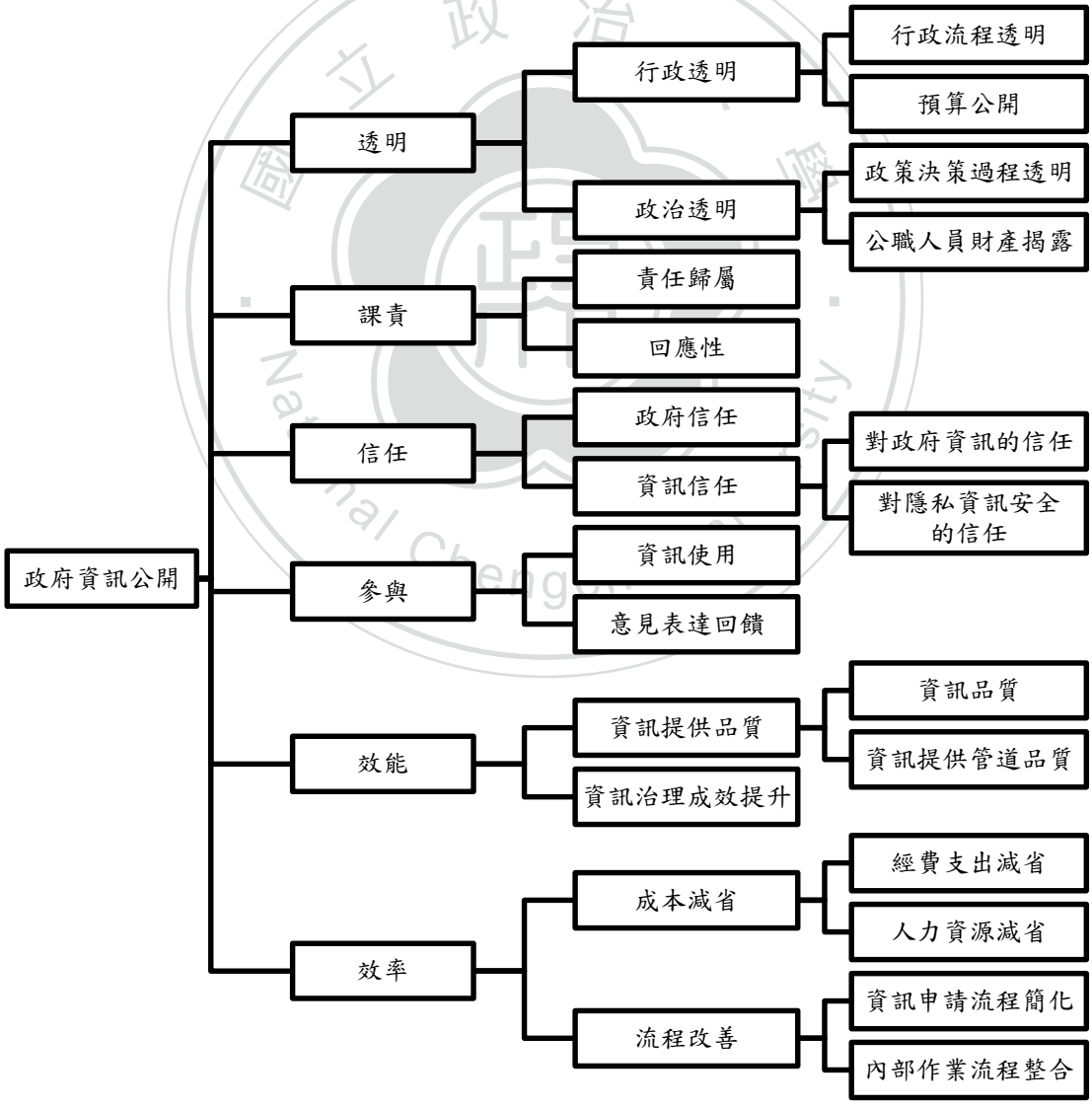
聯絡人電話：0921-153700

Email：101256024@nccu.edu.tw

【公共價值導向之政府資訊公開評估指標建立－指標架構與填答說明】

一、指標架構

本研究透過文獻回顧和相關評估指標的整合，發展出以目標公共價值為主軸的政府資訊公開評估架構。由於政府資訊公開績效評估本身會受到不同領域的判斷偏好所影響，且指標間的相對重要性亦不同，因此本研究擬透過層級分析法(Analytic Hierarchy Process, AHP)，計算群體決策下評估架構的權重分配。本研究初步建立的政府資訊公開績效評估指標架構，共分為三層，第一層為透明、課責、信任、參與、效率和效能等六大公共價值，各價值層面下分別有二個面向，並包含相應的指標：



二、填答說明及填寫範例

層級分析法(AHP)的評估方式是將各要素進行兩因素重要性強度比較。在比較各要素時，其優劣強度關係皆須滿足遞移性（意思是：若 A 優於 B，B 優於 C，則 A 要優於 C）。請您先瀏覽各題組前的指標意涵說明，再就表列各題項兩兩相比之相對重要性，勾選相對重要程度的評估尺度。

◎評估尺度劃分定義表

評估尺度	定義	說明
1	等強	兩準則具同等重要性
3	稍強	重要性稍強於另一準則
5	頗強	重要性頗強於另一準則
7	極強	重要性極強於另一準則
9	絕強	重要性絕強於另一準則
2,4,6,8	重要性介於兩者之間	介於以上說明之間須要折衷值時。

◎問卷填答範例及說明

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
效能	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	□	□	□	透明
參與	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明

1. 假設對「公共價值導向的政府資訊公開評估指標建立」研究而言，您認為對於建立架構主面向之重要因素是：「效能」比「參與」相對重要 2 倍時，請直接勾選『等強以左的 2 號格』：

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
效能	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明
參與	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明

2. 相對地，若您認為「透明」比「效能」相對重要 3 倍時，則請直接勾選『等強以右的 3 號格』：

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	■	□	□	□	□	□	□	透明
參與	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明

3. 最後，剩下參與和透明的比較，對照前兩次所填的順序來看，「效能」比「參與」相對重要、而「透明」又比「效能」相對重要，則依照遞移律，「透明」會比「參與」相對重要，故此題應勾選等強以右的強度選項：

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明
參與	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	透明

感謝您的耐心閱讀！請填寫附件 2：問卷，謝謝！

政治大學 National Chengchi University

【公共價值導向之政府資訊公開評估指標建立－AHP 問卷】

一、政府資訊公開評估架構：公共價值層面

◎請參閱各公共價值意涵

公共價值	意涵
透明	政府透明是指政府的資訊和行為必須廣泛、即時、正確且完整地公開，讓民眾可以審查和評估政府的實際產出。
課責	課責是指民眾能正確判斷政府施政的成果，且權責單位須對施政結果負責。
信任	信任代表一方對另一方能夠信守承諾的先備認知，或至少認為對方是可信賴的。
參與	公民參與是指公民對於政府方案運作、政府官員作為之決策過程當中的參與或選擇；同時，也指涉公民針對公共事務表達意見及相互對話。
效能	效能是指對績效產出或結果品質的增進。
效率	效率是指以相同的資源取得更多的產出或達成更多目標；或是以較少的資源取得相同的產出或達成相同的目標。

◎請選擇偏好強度

	絕強	極強	頗強	稍強	等強	稍強	頗強	極強	絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
透明	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	課責
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	信任
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效能
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效率
課責	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	信任
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效能
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效率
信任	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	參與
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效能
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效率
參與	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效能
	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效率
效能	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	效率

二、政府資訊公開評估架構：各公共價值面向

◎請參閱各面向的意涵

公共價值面向		意涵
透明	行政透明	政府機關服務過程有明確的程序與進度說明，並提供結果資訊供檢視。
	政治透明	政府機關進行決策或公共議題討論時，將決策過程、法律命令與政策資訊公開，俾使社會各界得以查閱瀏覽。
課責	責任歸屬	政府機關服務過程當中，對於負責人與其負責事項，有明確的安排。
	回應性	對於民眾申請資訊公開案件的處理，政府機關能在時限內提出合理的准駁回應和解釋。
信任	政府信任	民眾對國家政治制度或政府組織能產出正面效益，所展現的整體信心程度。
	資訊信任	民眾對政府資訊公開體制能夠有效而安全的公開政府資訊之信心程度。
參與	資訊使用	民眾參閱或使用公開的政府資訊作為各種參與行為的基礎。例如，以環保署公開之環境影響評估資訊為立論基礎，爭取生態保護區之保留。
	意見表達回饋	民眾根據公開的資訊評判政府機關運作的良莠，主動或被動向政府機關提供正面或負面的意見表述。例如，針對政府資訊公開運作的優點或缺失，向政府機關提供建言。
效能	資訊提供品質	政府機關資訊公開品質的提升程度。
	資訊治理成效提升	主管機關對資訊管理和治理的成效提升程度，包含推動和監督資訊法治和政策的運作、相關策略規劃，以及資訊資產的管理等。
效率	成本減省	政府機關在成本面向上減少服務與行政傳遞所需之金錢或人力。例如，政府機關將資訊透過網路公開，減少民眾洽機關複印或閱覽所需的金錢和人力。
	流程改善	政府機關在流程面向上整合或減少行政業務之內外部程序。

◎請選擇偏好強度

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
行政透明	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	政治透明
責任歸屬	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	回應性
政府信任	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	資訊信任

	絕強	極強	頗強	稍強	等強	稍強	頗強	極強	絕強	
資訊使用	□	□	□	□	□	□	□	□	□	意見表達回饋
資訊提供品質	□	□	□	□	□	□	□	□	□	資訊治理成效提升
成本減省	□	□	□	□	□	□	□	□	□	流程改善

三、政府資訊公開評估架構：各公共價值面向下相應指標

◎請參閱各指標的意涵

公共價值指標		意涵
行政透明	行政流程透明	行政流程是否公開透明，例如民眾向政府機關申請政府資訊的過程是否可追蹤。
	預算公開	有無符合預算公開指數(open budget index, OBI)的指標達成政府機關財務的透明公開。
政治透明	政策決策過程透明	政策決策過程是否公開透明。
	公職人員財產揭露	公職人員財產申報、政治獻金收入之透明化程度。
資訊信任	對政府資訊的信任	民眾信任政府所公開的資訊的程度。
	對隱私資訊安全的信任	民眾信任政府資訊公開能同時維護個人隱私資訊安全的程度。
資訊提供品質	資訊品質	政府資訊的資訊內容正確性、機器可讀性以及時效性等品質指標是否達到標準。例如，網站政府資訊公開專區是否定期更新，或是所公開的資訊內容是否正確。
	資訊提供管道品質	政府資訊主動公開及民眾申請資訊管道之品質。例如，政府機關網站主動公開專區的設計是否能清楚放置應公開之資訊。
成本減省	經費支出減省	政府資訊公開能夠為政府機關帶來的經費支出減少量。
	人力資源減省	政府資訊公開業務所費人力降低幅度。
流程改善	資訊申請流程簡化	民眾申請資訊流程的簡化程度。例如，民眾能不能透過單一申請管道順利申請到政府資訊。
	內部作業流程整合	政府資訊主、被動公開的內部作業流程整合的程度。例如，資訊公開的程序是否有簡便的 SOP，使內部流程能夠有效率的進行。

◎請選擇偏好強度

	絕強		極強		頗強		稍強		等強		稍強		頗強		極強		絕強	
公共價值	**9**	**8**	**7**	**6**	**5**	**4**	**3**	**2**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**公共價值**
行政流程透明	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	預算公開
政策決策過程透明	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	公職人員財產揭露
對政府資訊的信任	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	對隱私資訊安全的信任
資訊品質	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	資訊提供管道品質
經費支出減省	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	人力資源減省
資訊申請流程簡化	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	內部作業流程整合

問卷結束，感謝您的填答！

國立政治大學 National Chengchi University

附錄二

AHP 個別專家權重表（學者專家）

	A1	A2	A3	A4	A5	A6
透明	**0.2225**	**0.4452**	**0.3206**	**0.4434**	**0.2899**	**0.2932**
行政透明	0.3333	0.1667	0.2	0.25	0.25	0.5
行政流程透明	0.3333	0.8333	0.5	0.5	0.6667	0.6667
預算公開	0.6667	0.1667	0.5	0.5	0.3333	0.3333
政治透明	0.6667	0.8333	0.8	0.75	0.75	0.5
政策決策過程透明	0.6667	0.8333	0.75	0.75	0.5	0.6667
公職人員財產揭露	0.3333	0.1667	0.25	0.25	0.5	0.3333
課責	**0.2225**	**0.0998**	**0.3206**	**0.1443**	**0.2634**	**0.0888**
責任歸屬	0.3333	0.25	0.75	0.2	0.25	0.3333
回應性	0.6667	0.75	0.25	0.8	0.75	0.6667
信任	**0.1112**	**0.278**	**0.1338**	**0.0919**	**0.1741**	**0.1938**
政府信任	0.6667	0.1667	0.8333	0.2	0.8	0.5
資訊信任	0.3333	0.8333	0.1667	0.8	0.2	0.5
對政府資訊的信任	0.75	0.75	0.25	0.8	0.25	0.6667
對隱私安全的信任	0.25	0.25	0.75	0.2	0.75	0.3333
參與	**0.1982**	**0.0998**	**0.1338**	**0.2223**	**0.1207**	**0.1847**
資訊使用	0.3333	0.25	0.5	0.75	0.5	0.25
意見表達回饋	0.6667	0.75	0.5	0.25	0.5	0.75
效能	**0.1573**	**0.0509**	**0.0599**	**0.0589**	**0.076**	**0.1306**
資訊提供品質	0.3333	0.8333	0.2	0.5	0.3333	0.8
資訊品質	0.75	0.8333	0.75	0.8	0.5	0.6667
資訊提供管道品質	0.25	0.1667	0.25	0.2	0.5	0.3333
資訊治理成效提升	0.6667	0.1667	0.8	0.5	0.6667	0.2
效率	**0.0883**	**0.0262**	**0.0313**	**0.0391**	**0.076**	**0.1088**
成本減省	0.3333	0.2	0.25	0.75	0.1667	0.3333
經費支出減省	0.5	0.1667	0.5	0.5	0.3333	0.333
人力資源減省	0.5	0.8333	0.5	0.5	0.6667	0.6667
流程改善	0.6667	0.8	0.75	0.25	0.8333	0.6667
資訊申請流程簡化	0.3333	0.75	0.1667	0.5	0.25	0.75
內部作業流程整合	0.6667	0.25	0.8333	0.5	0.75	0.25

資料來源：本研究整理。

AHP 個別專家權重表（政府專家和公民團體專家）

	G1	G2	G3	G4	C1	C2	C3	C4
透明	0.0784	0.3576	0.4071	0.0791	0.2473	0.1156	0.2932	0.1667
行政透明	0.6667	0.5	0.125	0.25	0.1667	0.25	0.1667	0.5
行政流程透明	0.6667	0.8333	0.125	0.5	0.2	0.6667	0.8333	0.5
預算公開	0.3333	0.1667	0.875	0.5	0.8	0.3333	0.1667	0.5
政治透明	0.3333	0.5	0.875	0.75	0.8333	0.75	0.8333	0.5
政策決策過程透明	0.75	0.8751	0.875	0.8	0.6667	0.5	0.875	0.5
公職人員財產揭露	0.25	0.1429	0.125	0.2	0.3333	0.5	0.125	0.5
課責	0.122	0.1889	0.0363	0.1197	0.2358	0.1589	0.1859	0.1667
責任歸屬	0.25	0.75	0.1667	0.75	0.25	0.5	0.5	0.5
回應性	0.75	0.25	0.8333	0.25	0.75	0.5	0.5	0.5
信任	0.1397	0.2653	0.0603	0.3592	0.2567	0.2698	0.0673	0.1667
政府信任	0.6667	0.25	0.8333	0.75	0.8333	0.6667	0.5	0.5
資訊信任	0.3333	0.75	0.1667	0.25	0.1667	0.3333	0.5	0.5
對政府資訊的信任	0.5	0.8	0.8333	0.5	0.3333	0.5	0.875	0.5
對隱私安全的信任	0.5	0.2	0.1667	0.5	0.6667	0.5	0.125	0.5
參與	**0.0622**	**0.0938**	**0.28**	**0.0791**	**0.1323**	**0.2698**	**0.3952**	**0.1667**
資訊使用	0.5	0.3333	0.1667	0.75	0.1667	0.3333	0.8333	0.5
意見表達回饋	0.5	0.6667	0.8333	0.25	0.8333	0.6667	0.1667	0.5
效能	0.2989	0.0387	0.1186	0.1727	0.0857	0.1179	0.0389	0.1667
資訊提供品質	0.25	0.875	0.125	0.5	0.1667	0.2	0.5	0.5
資訊品質	0.5	0.8751	0.8333	0.6667	0.2	0.5	0.5	0.5
資訊提供管道品質	0.5	0.1429	0.1667	0.3333	0.8	0.5	0.5	0.5
資訊治理成效提升	0.75	0.125	0.875	0.5	0.8333	0.8	0.5	0.5
效率	0.2989	0.0558	0.0977	0.1901	0.0421	0.068	0.0196	0.1667
成本減省	0.5	0.125	0.1667	0.75	0.5	0.3333	0.875	0.5
經費支出減省	0.5	0.1667	0.5	0.5	0.5	0.75	0.875	0.5
人力資源減省	0.5	0.8333	0.5	0.5	0.5	0.25	0.125	0.5
流程改善	0.5	0.875	0.8333	0.25	0.5	0.6667	0.125	0.5
資訊申請流程簡化	0.5	0.1429	0.1667	0.5	0.5	0.3333	0.5	0.5
內部作業流程整合	0.5	0.8571	0.8333	0.5	0.5	0.6667	0.5	0.5

資料來源：本研究整理。