



我國廉政體系革新與指標之研究

洪永泰、余致力、陳俊明、莊文忠、胡龍騰、陳偉華、蘇毓昌

—臺灣透明組織

壹、前言

「廉潔」(integrity)是政府施政的根本，政府施政如果缺乏廉潔的基準，勢必導致弊病叢生，影響人民對政府的信任程度，國家整體的治理亦將產生危機。因此，許多國家乃至國際組織皆設法推動各種廉政活動，試圖強化政權的正當性，也喚起公民社會的自覺意識。根據國際間唯一的反貪腐非政府組織－國際透明組織(Transparency International, TI)在 1995 至 2007 年間所公布的貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)(如表 1)，我國約在 25 名至 35 名間起伏，變化不大。以 2007 年為例，我國清廉分數為 5.7 分，排名第 34 (滿分為 10 分，分數越高則廉潔程度越高)，相較於亞洲的新加坡(9.3 分，第 4 名)、香港(8.3 分，第 14 名)、日本(7.5 分，第 17 名)和南韓(5.1 分，第 43 名)，我國在亞洲四小龍中的廉潔程度只略贏南韓，落後新加坡和香港甚多。如果根據世界銀行 2007 年公布的國家治理指標(governance indicators)，我國防制貪腐(control of corruption)的評分更從 1996 年的 80.1，一路下降至 2006 年的 70.4 (歷年分數： 1996—80.1； 1998—80.6； 2000—78.2； 2002—75.7； 2003—74.3； 2004—74.8； 2005—71.8； 2006—70.4)，由此可知兩項調查的受訪者，主觀上認定我國的廉政工作仍有進步的空間。

另一方面，如果我們觀察國內情況不難發現，不少政府機關都曾進



| 國家 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 新加坡 | 3 | 7 | 9 | 7 | 7 | 6 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 |
| 香港 | 17 | 18 | 18 | 16 | 15 | 15 | 14 | 14 | 14 | 16 | 15 | 15 | 14 |
| 日本 | 20 | 17 | 21 | 25 | 25 | 23 | 21 | 20 | 21 | 24 | 21 | 17 | 17 |
| 臺灣 | 25 | 29 | 31 | 29 | 28 | 28 | 27 | 29 | 30 | 35 | 32 | 34 | 34 |
| 南韓 | 27 | 27 | 34 | 43 | 50 | 48 | 42 | 40 | 50 | 47 | 40 | 42 | 43 |

資料來源：臺灣透明組織，2007。

行民眾及行政官僚對於貪腐相關問題的民意調查。其中，法務部長期委請兼具廉政專業及民意調查執行能力的機構，透過電話訪問的方式，瞭解民眾對於以下議題的評價：一、政府整體的廉潔程度；二、當前政府廉政措施、反貪、掃除黑金的成效；三、當前政府防貪與肅貪成效的滿意程度；四、對各類政府官員、民意代表、政府機關執行業務之觀感；五、對不法行為的反應；更累積了龐大的實證資料。

我們審視上述國際組織與國內相關的廉政調查，發現不論是一般民眾或企業主等外部顧客對於廉政相關議題的態度和偏好，抑或針對公務人員所蒐集的內部顧客意見，固然反映受訪者對於一國貪腐的印象，但是如能兼及包括犯罪統計、審計數據等的公務統計資料等客觀指標，也就是說，發展出一套同時涵蓋主觀感受及統計數據的廉政指標系統，當更有助於掌握一國政治體系貪腐或廉潔的實況與全貌。

貳、政府廉政指數之建構

一、建構過程

指標體系乃指有系統性地衡量一個組織所設定之目標的達成程度，包括是否達成與如何達成的過程，衡量的對象不是聚焦於個人績效，而是以組織績效為主。為了進行此一指標衡量的工作，首先必須確認組織的核心目標或重要使命，並且依據目標與使命的指引，設計一套足以衡



量其目標與使命達成程度的具體指標，這些指標包括量化與質化指標的應用；接著，進行蒐集組織的相關資訊，並進行指標評估的活動；最後，則是要將指標衡量的結果與過去的表现或同時期其他同類型組織相互評比，作為推動組織管理與改革的參考。因此，政府廉政體系指標建構過程中，本文的建構程序和步驟可分為幾個階段：一、目標和範圍的釐定；二、資訊的蒐集與整理；三、指標體系的成型；四、指標體系雛型的討論；五、指標體系的定型。

一般而言，評估一國的廉潔狀態常以三種測量型態為之，此即本文構築政府廉政體系指標的基本元素：

（一）基本認知調查

以一般民眾或社會菁英（如企業經理人、專家、學者等）為主要調查對象，採取問卷調查的方式瞭解受訪者對該國政府廉潔狀態的認知與評價，據此將各國的狀態作一排名，如國際透明組織每年所公布的貪腐印象指數（CPI）。

（二）政府統計調查

以政府的施政內容為主要的資料蒐集對象，由研究者事先挑選與廉潔相關的指標，再根據定期公布的官方統計數據來評估政府的表現水準。

（三）模擬模型推估

由研究者蒐集理論與實務方面的相關資訊後，從中挑選重要的研究變數，以各種統計方法建立模型（如迴歸模型、典型相關模型、線性結構模型等），並蒐集實證資料來確認變數之間的影響關係，如經濟成長率與貪腐行為的關係；甚至進一步模擬推估變動量，如每年因政治貪腐行為造成多少經濟損失。

在指標的設計與選擇方面，我們認為在政府廉政體系指標的設計與



選擇過程中有四大挑戰必須克服，以下分別述之：

（一）目標與指標的轉化

第一個挑戰是：如何將組織的方案或活動轉換成可衡量的指標？有些政策目標是無法直接衡量的，必須利用間接的指標來提供相關的資訊。指標設計者在處理此一問題時，首要之務則是確認哪些方案或活動對組織使命或目標的達成是有貢獻的，才有衡量的必要，這是屬於「回溯性的選擇（retrospective selection）」；或是確認哪些方案或活動與提升顧客滿意度有關的，才有衡量的價值，這是屬於「前顧性的選擇（prospective selection）」。在選定有價值的方案或活動後，才進入轉換的流程。

（二）衡量單位的選擇

第二個挑戰在於如何選擇「有意義」的衡量單位？尤其是不同組織績效相互比較時，組織的屬性、組織的規模、成員的多寡、顧客的數量等，都會影響到指標的可比較性，其重要性不言可喻。舉例言之，指標資訊可能同時存在「絕對」數據與「相對」數據，指標設計者必須做一取捨，否則，可能無法傳達組織的真實訊息。在解決的對策方面，將各項指標依據組織的基本屬性予以常態化（normalization）或依據變數的變異量予以標準化（standardization）是一可行的作法。

（三）因果關係的連結

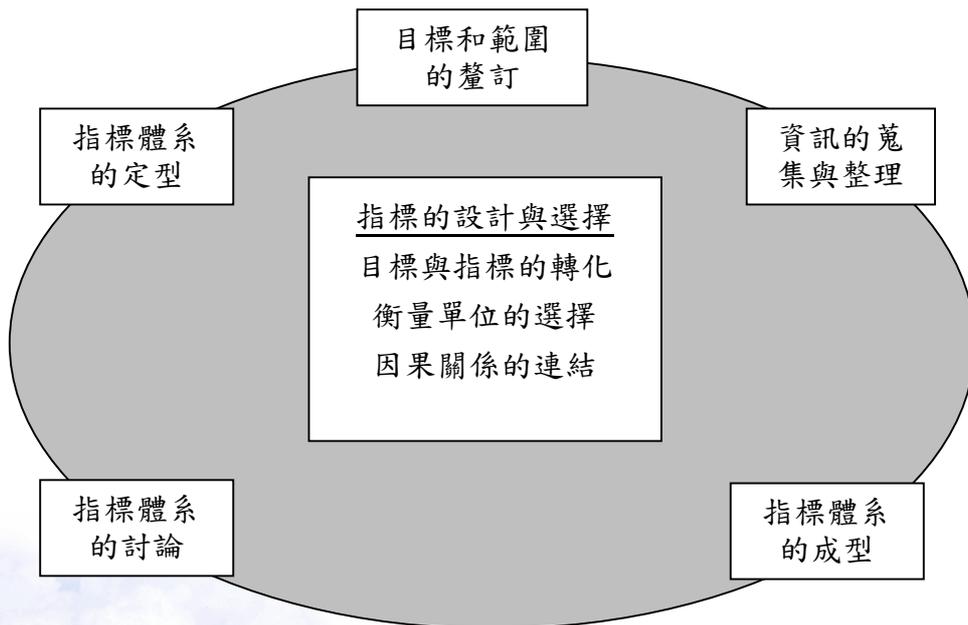
第三個挑戰是指標設計者必須釐清各項指標與組織績效間關係，知道數據高是代表好的績效或不好的績效，反之亦然，並對此提出合理化的論述。如同多數人對組織資源的配置各有其主張，組織內各階層的人員與其他利害關係人對指標數據的高低所代表意義，可能會存在不一致的看法，當彼此間的歧異愈大時，



指標衡量結果在決策上的參考價值愈低，因為最後可能出現各自解讀或各取所需資訊的情形，無益於組織整體績效的提升。

(四) 多元指標的整合

最後一個挑戰是如何將這些指標結合在一起？其中包括指標的重複衡量和指標的「權值(weighting)」問題。在重複衡量方面，絕大部分的組織不太可能只用單一指標來評斷組織的整體績效，通常利用多元指標衡量以避免顧此失彼，有效減少偏誤。但是，當我們同時將這些指標放在衡量清單上時，指標間的內部關聯和取舍是第一個要檢視的重點，有些指標可能存在高度相關，無論是正相關或負相關，反映出完全相同或相反的變化模式。在指標的權值方面，主要係判定各項指標的相對重要性，蓋組織的各項方案或活動雖然與使命或目標的達成有所關聯，然影響度或貢獻度未必等同，故評估者除了尋找與確立績效指標之外，最好能夠精確的將每個指標的影響程度或重要程度予以標示。綜合前面的討論，本文建構政府廉政體系指標的過程如圖一所示。





二、組成構面

政府廉政指數的建立，不但提供了社會各界檢驗政府廉潔程度的詳細清單，也提供政府內部的決策者和管理者掌握和分析相關資訊的指南，自然能夠導引出解決方案的設計方向。從系統論（system theory）的觀點，政府的活動可以分為投入、過程和產出和影響等四個階段。是以，Carter 等人指出，建構政府績效的指標體系，可以用一個極為簡化的模式來表示，此一模式主要分為四個部分：

- （一）投入（input）：指提供服務所需之資源，包括人員、建物、設備和一般消耗品。
- （二）過程（processes）：指傳送服務的路徑，包括品質測量、行政流程的安排等。
- （三）產出（output）：即組織的活動或其所提供的財貨和勞務等。
- （四）結果（outcome）：指服務所產生的效應，例如顧客滿意度。

顯而易見地，Carter 等人認為這四者之間有密切的關聯，組織績效的指標訂定宜應四者兼顧，始能完整陳述組織的整體表現水準。事實上，從公共政策的觀點，此四個部分亦正好構成政府任一活動的完整圖像。只是，在設計具體的衡量指標時，吾人較容易找出前三者的客觀指標，至於結果指標的設定，則是較容易引發爭議，蓋任何政策措施的影響可能不是直接而明顯的，甚至必須經年累月之後始得以浮現。是以，本文在指標的挑選與建立上，主要著重於投入、過程及產出等三個部分的衡量，且以客觀指標為主。至於有關結果部分的指標建構，雖亦建立若干指標項目，但性質上多為主觀指標，在測量方法上係以個人的感受、態度和評價而建立的指標。是以，本文以「影響（Impact）」替代之，實際施測時則必須小心解釋數據所顯示之意義。



緣此，本文將政府廉政體系指標分為投入、過程、產出和影響等四大面向，每一面向再區分成數個指標構面，每一指標構面下有數個具體而可操作化的測量指標，依序構成階層式的(hierarchical)指標體系，稱之為「政府廉政指數(Governmental Integrity Index, GII)」，其架構如圖二所示。四個面向的內涵分述如下：

(一) 投入面向

1、計畫指標構面

主要分為施政計畫和專案計畫。施政計畫係指各機關每一年度預期執行的業務活動，屬於例行性的活動；專案計畫則是根據特殊情況或特殊需求所擬定之業務活動，屬於非例行性的活動。由政府機關的施政計畫和專案計畫中有關廉政工作的件數多寡，可以反映出該機關對廉政工作的重視與投入的程度。

2、預算指標構面

我國各級政風機構，均為幕僚單位，故無論在員額編制、工作經費都附屬於所在機關。因之，政風單位自然相當受機關預算豐瘠與首長意向之影響。另一方面，預算需送至民意機關審查，勢必受制於民意代表的好惡，好之則多加編列，惡之則刪除甚多，造成政風預算的不確定性，不利於政風業務的持續推展。

3、人力指標構面

政風人員的法制化係始於民國 81 年 7 月行政院正式在各機關設置專責人員負責政風工作，期能端正行政風氣，促進廉能政治。雖然，政風人員歷經數次的組織調整，不過，其核心業務職掌迄今並沒有太大的變化，主要是負責各機關貪污行為的預防與查處的工作。

(二) 過程面向

1、採購指標構面



採購可分為工程、財物和勞務三種。其招標方式又分為公開招標、選擇性招標和限制性招標。因採購業務涉及的金錢利益最為直接，自然也是最易滋生貪瀆弊端的環節。諸如限制投標資格、變更工程設計、洩露底價、驗收不實等，都是較為常見的貪瀆手法。

2、行政效率指標構面

行政程序複雜與法令規章繁瑣是行政效率不彰的重要因素，行政程序若欠缺一套標準、公開、透明的作業流程，則民眾在申辦證照或申請案件時，便無從監督查核承辦人員是否依法行政。政府為了提高行政效率而將業務分工，授權不同層級部門的組織單位，同時設計各種課責機制要求權責組織承擔以避免失去控制，因此，課責的成功才能達到效率提升的目標。

3、反貪腐活動指標構面

反貪腐不只是政府機關內部的工作，對外也必須讓民眾瞭解反貪腐的重要性，以香港為例，廉政公署下設「社區關係處」，負責向民眾溝通、宣導和教育，讓民眾感受到政府掃除貪瀆的決心，並鼓勵民眾參與防貪肅貪的工作，共同打造無貪腐的社會環境。因此，反貪腐活動不宜劃地自限，除了對政府機關內部人員的教育宣導外，也應擴大與民眾的接觸面，使其瞭解到反貪腐的重要性與必要性。

（三）產出面向

1、違法指標構面

依法行政是公務人員的基本要求，法律賦予公務人員執行業務的行政裁量權，其目的不在於讓公務人員便宜行事，而是因事制宜。公務人員本身亦可能違反法律的規定，利用職權謀取個人不當利益。是以，公務人員利用職權進行貪瀆的嚴重程度自是衡



量政府機關廉潔程度的重要指標。

2、違紀指標構面

公務人員所需承擔的責任主要有法律責任和行政責任。法律責任係指公務人員違背法律明文規定所必須接受的法院制裁；行政責任係指公務人員之行為雖未及觸法程度，但明顯違反公務倫理之要求，所需承受主管之懲處。例如行政院82年頒布之《端正政風行動方案》即對於公務人員不得接受餽贈有相關規定。

3、行賄指標構面

由收受者的角度觀察，公務人員的貪污行為可分為「素食者」和「肉食者」2類，前者是被動地收受賄賂規費；後者是主動地在非法業者或民眾的身上找財路。由餽贈者的角度觀察，送禮可分為親朋好友間的餽贈及公務往來的餽贈2種。前者係關懷情感的表現；後者通常是為了取得特殊待遇而給予的回饋，一旦公務人員接受了民眾任何形式的賄賂，即構成貪腐行為。因此，民眾或廠商與公務人員往來時行賄的普遍程度即是觀測政府機關廉潔與否的重要指標。

4、課責指標構面

貪腐行為具有高度的隱密性，較其他犯罪行為更不易察覺，但民眾或機關內部人員敢於向權責機關舉發公務人員違反法律、濫用職權、怠忽職責、危害公共利益或謀取私人利益等情事，自能有效遏止貪腐行為的發生與蔓延。民眾或行政人員檢舉貪腐行為願意具名的比例愈高，表示他們對貪腐的危害有更深的認識，也表示他們對受理機關愈深具信任感，對肅貪工作亦愈深富信心，對肅貪業務的推展有極大的助益，長此以往，亦有助於反貪文化的形塑與生根。



(四) 影響面向

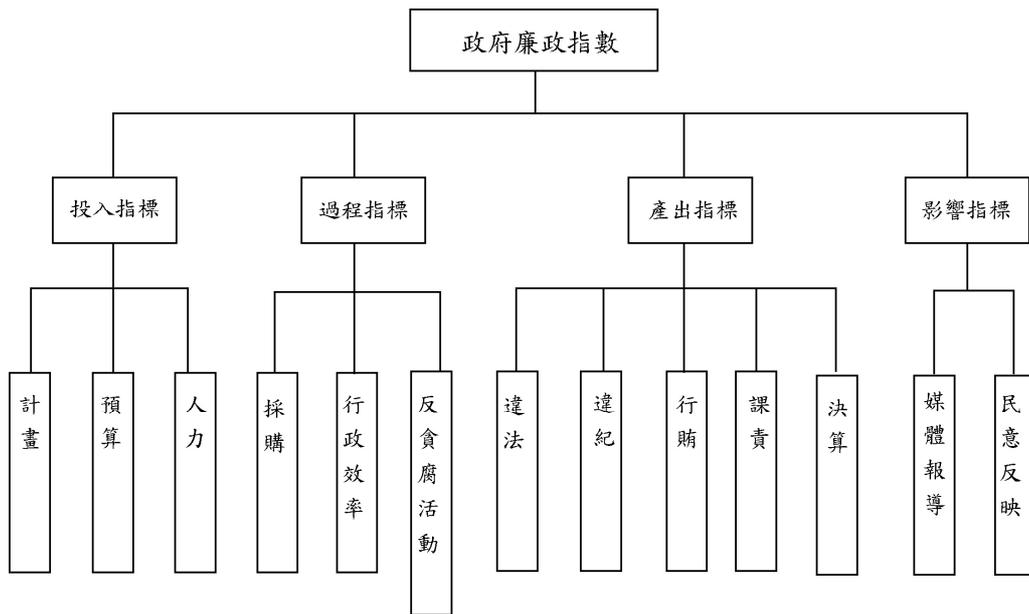
1、媒體報導指標構面

媒體可說是現代社會中最重要的資訊傳播工具，也是社會大眾獲取有關政府活動的重要管道。傳播媒介如何讓社會大眾「看到什麼」是其關鍵，更是決定政府績效評價的重要來源。因此，蒐集媒體報導有關廉政新聞的則數與內容等數據，可以反映出該項議題受到社會重視的程度，也有助於瞭解貪腐問題的嚴重與否。

2、民意反應指標構面

民眾的滿意程度愈高，表示政策愈能獲得民眾的肯定，民眾的滿意程度沒有任何提升，甚至下滑時所顯示的意涵是人民對政府廉能的信心不足。人民作為政府機關的主要服務對象，平時與公務人員亦多有往來接觸的機會，自然對政府內部的貪腐與否有所瞭解，這也是政府機關經常利用民意調查方式，瞭解民眾對政府貪腐的觀感。

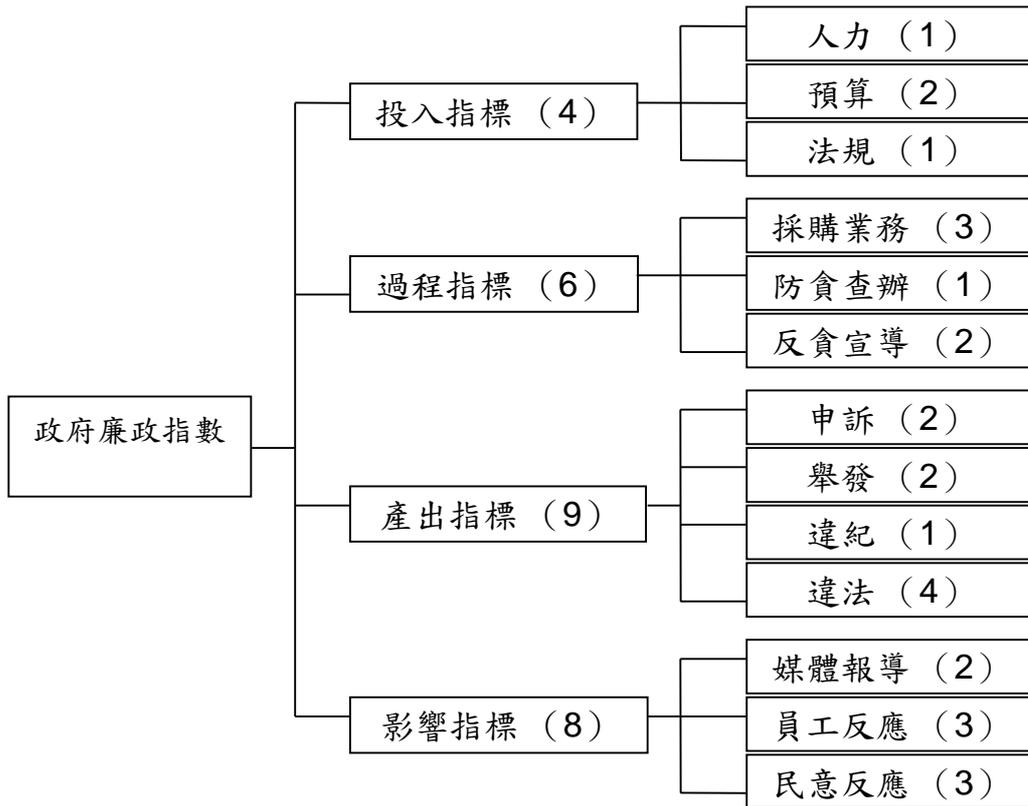
綜合前述的說明，本研究設計出政府廉政指數的初步架構，如圖二所示，以此一架構雛形為基礎，在歷年度的研究計畫中與學術界及實務界進行充分對話討論，並參酌實證分析結果，進行適當的修正。



圖二 政府廉政體系指標初稿

參、縣（市）政府廉政指數之建立步驟

本文所建構之縣（市）政府廉政指數，係以洪永泰所主持之「臺北市政府廉政指標之調查及建立研究」（臺灣透明組織，2004）、余致力所主持之「我國政府廉政體系指標之建構」（臺灣透明組織，2005）及莊文忠所主持之「臺北市政府廉政指標之後續研究」（臺灣透明組織，2006b）等三項研究案所建構之政府廉政指數為基模，同樣將縣（市）政府廉政指標體系分為投入、過程、產出和影響等四大面向，在考慮縣（市）政府的特性不同於縣（市）政府內部一級機關的特性後，針對各個面向的測量指標進行必要的調整與增修。據此所建構之政府廉政指數的每一面向均區分成數個指標構面所組合而成，每一指標構面下有數個具體而可操作化的測量指標，依序構成階層式的（hierarchical）指標體系，其架構如圖三所示。



圖三 縣（市）政府廉政指標體系

（一）縣（市）政府廉政指數的權值分配

本文採用政策德菲法的程序，透過學者專家的腦力激盪，針對各項測量指標對政府廉政表現的影響力來分配權值，並經反覆討論後，決定各項指標權值，如表 2 所示。

（二）縣（市）政府廉政指數之操作流程

本節將說明整個政府廉政指數的操作步驟與流程。

步驟一：指標資訊的蒐集與處理

- 1、資料蒐集單位的確認：確定各縣（市）政府應蒐集之資料單位與範圍，提供指標的操作化定義。可分為二個階段進行，第一階段是主觀指標的蒐集，包括媒體報導、員工反應及民意反應等指標



資訊，可於年度結束之際進行調查；第二階段則是客觀指標的蒐集，可於年度結束後的三至六個月內蒐集相關的指標資訊。俟各項指標資訊蒐集完成後，即可進行後續的統計分析。

- 2、指標數據的檢誤：各縣（市）政府的相關指標資訊蒐集完成後，在進行指標數據的總體分析之前，必須先檢查各項數據的正確性，確認各縣（市）政府是根據各項指標的操作化定義提供正確的數據，以避免使用錯誤的指標數據進行評比。



廉 | 能 | 無 | 價 · 肅 | 貪 | 有 | 價

**檢舉貪瀆最高獎金新台幣壹仟萬元
政風服務專線0800-025-025**

 高雄市政府 關心您

高雄市政府政風處

| 表 2 政府廉政體系指標的操作化過程 (依專家學者的權值分配) | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-------|-------|------------|-----------|------|------------|------------|------|------------|------|------------|-------------|
| 步驟一 測量指標 | 步驟二 | | | 步驟三 | | | 步驟四 | | | 步驟五 | | |
| | 標準化 | 一致化 | 結合 (權值) | 加權後 分數 | 線性轉換 | 結合 (權值) | 加權後 分數 | 線性轉換 | 結合 (權值) | 線性轉換 | 結合 (權值) | 調整後 廉政指數 |
| I1.1 | Z11.1 | ZZ111 | 1 | SI1 | SSI1 | 0.2 | SI (投入) | SSI | 0.1 | | | |
| I2.1 | Z12.1 | ZZ121 | 0.5 | SI2 | SSI2 | 0.4 | | | | | | |
| I2.2 | Z12.2 | ZZ122 | 0.5 | SI3 | SSI3 | 0.4 | | | | | | |
| I3.1 | Z13.1 | ZZ131 | 1 | | | | | | | | | |
| PI.1 | ZP1.1 | ZZP11 | 0.3 | SP1 | SSP1 | 0.4 | SP (過程) | SSP | 0.15 | | | |
| PI.2 | ZP1.2 | ZZP12 | 0.4 | | | | | | | | | |
| PI.3 | ZP1.3 | ZZP13 | 0.3 | | | | | | | | | |
| P2.1 | ZP2.1 | ZZP21 | 1 | SP2 | SSP2 | 0.4 | | | | | | |
| P3.1 | ZP3.1 | ZZP31 | 0.7 | SP3 | SSP3 | 0.2 | | | | | | |
| P3.2 | ZP3.2 | ZZP32 | 0.3 | | | | | | | | | |
| O1.1 | Z01.1 | ZZ011 | 0.3 | S01 | SS01 | 0.1 | S0 (產出) | SS0 | 0.2 | | | |
| O1.2 | Z01.2 | ZZ012 | 0.7 | | | | | | | | | |
| O2.1 | Z02.1 | ZZ021 | 0.4 | S02 | SS02 | 0.2 | | | | | | |
| O2.2 | Z02.2 | ZZ022 | 0.6 | | | | | | | | | |
| O3.1 | Z03.1 | ZZ031 | 1 | S03 | SS03 | 0.3 | | | | | | |
| O4.1 | Z04.1 | ZZ041 | 0.2 | | | | | | | | | |
| O4.2 | Z04.2 | ZZ042 | 0.2 | S04 | SS04 | 0.4 | | | | | | |
| O4.3 | Z04.3 | ZZ043 | 0.2 | | | | | | | | | |
| O4.4 | Z04.4 | ZZ044 | 0.4 | | | | | | | | | |
| Y1.1 | ZY1.1 | ZZY11 | 0.3 | SY1 | SSY1 | 0.2 | SY (影響) | SSY | 0.55 | | | |
| Y1.2 | ZY1.2 | ZZY12 | 0.7 | | | | | | | | | |
| Y2.1 | ZY2.1 | ZZY21 | 0.4 | SY2 | SSY2 | 0.35 | | | | | | |
| Y2.2 | ZY2.2 | ZZY22 | 0.3 | | | | | | | | | |
| Y2.3 | ZY2.3 | ZZY23 | 0.3 | | | | | | | | | |
| Y3.1 | ZY3.1 | ZZY31 | 0.4 | SY3 | SSY3 | 0.45 | | | | | | |
| Y3.2 | ZY3.2 | ZZY32 | 0.3 | | | | | | | | | |
| Y3.3 | ZY3.3 | ZZY33 | 0.3 | | | | | | | | | |

註：灰色格子即表示該變數與廉潔程度之間為負相關，應乘上(-1)。





3 指標數據的計算：為避免組織規模所產生的不公平性，政府廉政指數各項指標的計算均以相對數據取代絕對數據。如機關政風人員比例等於「政風人員數」除以「員工數」。

步驟二：指標數據的標準化與一致化

- 1、指標數據的標準化：鑑於各項測量指標的單位並不相同，為了避免變異範圍較大的指標對廉政指標體系測量結果有過大的影響力，且為了降低各機關的規模大小不一造成的不公平比較，必須先對各項測量指標進行標準化的動作，以標準化分數代替原始數據。標準化公式如下：

$$Z_i = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$$

X_i ：第*i*個縣市的原始指標數值

μ ：指標數值的平均數

σ ：指標數值的標準差

- 2、指標方向的一致化：有些指標與廉潔程度之間的關係為正相關，如機關政風人員數比例、機關公開招標案件比例等；有些指標與廉潔程度之間的關係可能為負相關，如政風案件申訴比例、各機關被舉發政風案件數等。負相關之指標數據可乘上（-1），即可調整成與廉潔程度成正相關，亦即每一個指標數據愈高，代表廉潔程度愈好。若難以決定指標數據與廉潔程度之間的關係，則可將該項指標與民意反應指標（Y1、Y2 和 Y3）進行相關分析，據此決定指標與廉潔程度之間的正向或負向關係。

步驟三：指標數據的結合與調整

- 1、指標數據的結合：若欲避免主觀權值可能受到人為因素的影響而造成不公平的現象，可改以統計方法決定權值，作法之一為先針



對各個指標構面進行因素分析(factor analysis)，萃取第 1 個因子，然後以此一因子作為各個指標構面的依變數，以各項指標為自變數進行迴歸分析，以各項指標的標準化係數作為該項指標的相對權值。

- 2、指標構面分數的調整：為了溝通的方便，由測量指標所構成的指標構面可以利用線性轉換(linear transformation)的方式調整成平均數固定和標準差相同的變異範圍，例如將平均數設定為 5 和標準差設定為 1.5，即可轉換成變異範圍為 0 到 10 分之間，愈接近 10 分，廉潔程度愈高。此一作法並非絕對必要，分析者可視實際情況而決定是否進行此一調整工作。

步驟四：指標構面的結合與調整

- 1、指標構面的結合：如同前一步驟的作法一樣，本文各個指標構面的結合方式係以專家學者討論的權值進行分配。
- 2、指標面向分數的調整：由測量指標所構成的面向可以再次利用線性轉換的方式調整成平均數固定和標準差相同的變異範圍，例如將平均數設定為 5 和標準差設定為 1.5，即可轉換成變異範圍為 0 到 10 分之間，愈接近 10 分，廉潔程度愈高。

步驟五：政府廉政指數的建立

- 1、指標面向的結合：如同步驟三的作法一樣，本文各個指標面向的結合方式係以專家學者討論的權值進行分配。
- 2、政府廉政指數的分數與排名：經過前面的步驟即可建立政府廉政指數，每一個機關會產生一個分數，為配合國人對分數的認知，可如同步驟三一一樣，利用線性轉換的方式將分數調整成變異範圍為 0 到 100，據此，政府廉潔程度最高為 100 分，最低為 0 分，



若有需要，即可依據各機關的分數進行排名總評比。

肆、政府廉政指標體系的未來展望

政府廉政指數的建構是一個同步進行的橫截面(cross-sectional)調查，除了可以瞭解各縣(市)單獨的廉政情形外，更可以進行不同縣(市)的比較分析。透過不同縣(市)的比較，對於廉政分數較低者，可以收得警惕的效果，一方面瞭解自我的不足、另一方面則能刺激進步。不過，若要讓這樣的調查發揮最大功效的話，更要進行不同時間點的連續測量—即縱貫性的(longitudinal)調查。

雖然透過跨縣(市)政府的比較可以立見優劣，但是，對於廉政成績較好的政府反而可能使之鬆懈，然而，透過縱貫性的長期調查，既可以讓各縣(市)政府瞭解自我分數的趨勢走向，更能找出可能的問題所在，因為不同縣(市)政府的民情、資源、首長領導皆有差異，在這樣的差異下，若直接以跨縣(市)比較做為唯一論斷之依據，顯失之武斷。在跨年度的自我比較下，縣(市)政府可以更深切發現成績優劣的癥結與原因，對於廉政工作的推動與防制，也才更有效果。

廉政指標的建立，除了消極性的懲罰廉政表現不佳的縣(市)外，更積極的部分在於透過跨年度的縣(市)自評機制，使有進步的縣(市)政府得到相對應的獎勵，而非僅以排名順序即論斷該縣(市)政府在廉政工作努力的成果不如其他縣(市)，從而忽略了過去一年該縣(市)政府的努力表現，如此一來，對各縣(市)政府而言，才不會對廉政工作感到無力，而對各縣(市)廉政工作的評價，也才能更臻客觀。特別是，某些資源與規模較小的縣(市)政府，所能投入在廉政工作的資源，遠較資源豐厚的縣(市)少，若只以排名順序為評價的唯一標準，將會



使資源與規模較小的縣(市)政府沒有獲得合理的評價，從而使縣(市)政府在資源、規模上的差距越拉越大；積極而言，透過獎勵機制的設立，對於縣(市)政府而言，才有積極面對廉政工作的動力，也才能形成良幣驅逐劣幣的正面機制。

另外，政府廉政指數的權值分配也應再進一步尋求並建立共識。亦即，將不同權值的分配給各項指標所測量而得之政府廉政指數可能會對各縣(市)政府產生不同之廉政評價，此並非指數計算的不合理性，而是反映了評估者對各項指標之重視程度不一。本文所提出權值的版本，乃是經由專家學者反覆討論後所共同決定之結果，若能將同樣一套權值試辦在數次的「政府廉政指數」研究上，即能忠實反映出各縣(市)跨年度的差異，無論是對於縣(市)自評，或是進行全國評比，都建立在同樣一套的基礎上，其比較亦才具有公信力。然而權值並非不能變動，為了提高各接受測量之機關的參與度及杜絕對評比結果的爭議，未來可由受測機關的代表共同討論與決定權值的分配，以五年或十年為一週期，利用此一權值分配進行跨年度的比較分析，以客觀地測量各縣(市)政府之廉政表現。

廉政指標體系的建立，並非一朝一夕，需要持續不斷的投入心力，指標的作成也並非毫無缺失，亦需審度時勢，循序調整。本文首次進行大規模的資料蒐集動作，將歷時數年逐步建立的「政府廉政指數」代入實際數據，使指標實體化，觀察整個實作的過程，而「政府廉政指數」的持續發展，在未來，不僅可作為國家廉政狀況的偵測機制，亦由於指數的偵測對象為地方政府，也有發展成為城市指標的潛力，而惟有藉由持續推動廉政指標的建構工程，我國在廉政監測機制方面方能與國際接軌，甚至為各國所學習仿效，同時透過研究工作的推展，對國內廉政狀況的持續監測，各級政府的廉能表現也才能獲得提昇。