

編號：84-05-01

政府部門生產力統計編算方法之探討

研究機關：行政院主計處

研究人員：陳敬宏、黃旭明、劉天賜、
郭清洋、許汶瑛、田玉霞

中華民國八十四年八月

政府部門生產力統計編算方法之探討

摘要

一、研究緣起與目的

一九七三年哈佛企管評論（Harvard Business Review）雜誌刊載「真正生產力危機是在政府機關」（The real productivity crisis is in government）之專文，代表美國學界之心聲。在我國「行政革新」為當前政府推動之重要施政措施，其目的在於提高政府部門之服務效率（efficiency）、效能（effectiveness），以強化公共服務品質。

生產力之衡量與評估是管理工作基本職能之一，管理者必需建立衡量尺度，才能瞭解組織及成員績效之實際改善情形，建立一套客觀衡量生產力之指標，以具體表達生產效率及效能，尤以政府部門之生產力之建立，已成為一項非常重要之研究課題，國內探討此領域之文獻相當多，惟具體編算出量化結果者卻為數甚少。本研究即試探編算政府部門生產力指數之方法及可行性，供為未來定期編製此項統計指標之參考。

二、研究方法與步驟

本研究係事先蒐集國內外有關文獻，以期藉由理論及經驗，研究建立衡量我國政府生產力之公式及方法。由於政府部門之產出甚難衡量，故研究過程首先訂定產出指標之選定原則，並選擇數個機關，先蒐集其現有投入產出資料，進而試編政府部門生產力指數，並作簡要分析。至有關效能方面，經蒐集行政院研考會歷次針對與民眾接觸較多之警政、戶政、建管、稅務等人員，所作滿意度調查，以評量效能之改進，最後並研擬政府部門生產力調查問卷及調查構想，以供未來辦理政府生產力調查之參考。

本報告所探討之生產力統計，是衡量政府部門最終之服務，至於其所延伸之結果或其波及效果，則不予列入衡量。例如：獄政體系之產出，僅衡量監獄之管理，而不衡量囚犯自新率；圖書館之產出僅衡量圖書之借閱率，對於國民知識水準之提升，則不在衡量之列。

三、結論與建議

（一）量化之政府生產力指數，可供作政府施政效率之指標：「行政革新」為當前政府致力推動之重要施政目標，故若能將政府生產力之衡量予以量化，當可供作政府施政效率改進之重要參據；本文應用拉氏公式編算政府生產力指數，藉由歷年指數之異動，可瞭解生產效率之變動情形。

（二）為有效衡量政府部門生產力，宜先訂定各機關之產出指標：生產力實為「產出／投入」之概念，故惟有先訂定各機關之產出指標，政府部門生產力指數才能順利編算，而選定之產出指標，應具數量性、最終性、週期性與代表性。

- (三)可試採以人事費用為權數，計算各機關之總產出；而個別產出之衡量，以折計件數計算較為客觀：因囿於資料蒐集不易，本報告在計算各機關之總產出時，僅以基期年之單位產出勞動投入為權數，未來可試採以人事費用為權數，以產值之概念來編算政府部門生產力。另在個別產出之衡量方面，未來應朝司法院之方式（民事及簡易訴訟案件或和解者，予以按件計數，但當事人每超過十人，以增加一件計算，裁定或撤回案件，二件併一件計。），編製各項產出之折計標準（如退輔會之就醫人次及就養人次，可依病重之程度或年齡之高低，編製折計標準；人事行政局住福會所辦理之自強活動，可依規模之大小，或天數之多寡，來編製折計標準...），惟雖然使用折計標準編算出來之產出較為客觀，但是許多機關目前並無相關資料可供利用，故無法編算，本報告僅以各機關歷年之統計資料為產出資料之來源，未來當可委託各機關自行編製，方屬客觀。
- (四)辦理政府生產力調查，宜分效率與效能兩方面：由於政府部門係屬非營利事業單位，同時兼具服務業性質，所以應重視民眾之反應，不僅應強調「做得多」，同時也要強調「做得好」才對。故政府應定期辦理效率與效能調查，期能藉此調查統計所顯示之結果，改進政府之施政措施，進而提升整體政府部門之服務效率與品質。
- (五)宜設計調查問卷，試辦政府部門生產效率調查：本報告雖先選定數個機關，試編其生產力指數，但難免有閉門造車之慮，由於各機關業務單位對於本身業務較熟悉，故可先設計問卷及調查構想，由行政院研考會所辦理大型民意調查中所列十一種公務人員（郵政人員、電信人員、工商登記人員、環保人員、戶政人員、地政人員、醫護人員、警察人員、建管人員、海關人員、稅務人員）類別中，挑選數類公務人員，對該類人員機關進行試查並試編其調查統計結果，經檢討利弊得失後，再決定擴大實施範圍。
- (六)改進民眾滿意度調查，以探討政府效能之狀況：行政院研考會應建立每年定期辦理民眾滿意度調查之制度，尤其與民眾權益有密切關係之郵政、電信、鐵路、公路、電力、工商登記、環保、戶政、地政、醫護、警察、海關、稅務、建管等事務，應作歷年時間數列比較，以探討政府效能之改進狀況，其調查問項宜儘量減化，並改採郵寄問卷調查。
- (七)衡量政府生產力不應流於型式：如辦理政府生產力調查，而形成造假或徒增文書作，如此只有流於型式而無意義，故如何經由各機關所填送之資料，探討問題，並回饋給各機關應用，實為辦理政府生產力調查應達到之目標。