

# 美好生活指數

## 一 公民參與及政府治理

「公民參與」在運作良好的民主制度中，有助於形塑政府治理機制，本文主要就經濟合作發展組織（OECD）美好生活指數「公民參與及政府治理」之指標探討其對幸福的影響、重要性及我國投票率的狀況。

### 一、公民參與及政府治理與幸福的關係

公民參與（Civic engagement）係指人民藉由各種活動表達其政治聲音（Political voice）及促進社會的政治運作，可提高個人對自己生活控制能力的認同，從而產生社會歸屬感、信任感及社會包容力，為個人福祉所不可或缺。

公民參與也提高了公共政策的有效性，政治聲音是人類的基本自由及權利之一，人民的喜好及需求若在制定公共政策及法規的過程中即能反映，因而影響決策，有助於減少潛在的衝突及提高共識的預期，使政策執行更具成效。同時人民的聲音提高了對決策者的課責，從而引導出更好的政府治理。

政府治理（Governance）涉及國家權力行使的制度，政府藉由制定法規、實施公共政策及建立法治，來管理及分配國家公共資源，這些制度的品質強烈決定人民生活品質的良窳。良好、有效率的公共治理可加深民眾對政府及管理制度的信賴，從而提高福祉。因此公民參與及政府治理為國民幸福不可或缺領域。

### 二、衡量公民參與及政府治理

公民參與的理想指標應能衡量人民是否參與重要政治或公民活動，藉以有效形塑社會制度，例如：選舉投票、參與志願服務或政黨與社團、簽署請願書、參加示威遊行或抵制活動、利用社會網絡分享政治意見及價值觀等；惟人民是否有選擇及行動的自由與是否實際利用這些機會是衡量的另一個挑戰。

政府治理品質的理想指標應能衡量公共政策是否有效率且透明地達成既定目標，以及人民對政府及國家制度的信任程度。實務上，尚包含各種機構制度的效率與透明度、職權範圍、對所有人民（不論其教育程度或社會背景）的公開性與可及性等諸多層面。

### 三、選取指標

公民參與及政府治理為人民福祉所不可或缺的領域，但涉及的面向難以概念化及衡量，而現有指標由於缺乏公認的統計標準、品質不佳、範圍狹小、國際比較不具一致性及資訊過度依賴機構及專家等因素，只在有限的範圍內滿足上述理想準則。在這些限制下，OECD 選取「投票率」、「參與政治活動（選舉以外）比率」、「法規制訂諮商指數」及「對政府、司法系統及法院、媒體等機構的信賴」等 4 項做為衡量指標，本文將另針對投票率深入分析我國公民參與狀況。

公民參與指標以「投票率」為主，「參與政治活動（選舉以外）比率」為輔，前者是衡量個人參與選舉活動的最佳指標，後者是呈現民眾除投票選舉外，透過其他途徑（如在政黨或行動小組工作、在其他組織或協會工作、佩帶或展示競選徽章或海報、簽署請願書、參加合法示威遊行等）表達其政治意見的概況，藉由傳達人民的需求，以監督及矯正公共政策，維持公民政治警覺，進而提升民主品質。

政府治理指標以「法規制訂諮商指數（Consultation on rule-making）」為主，「對政府、司法系統及法院、媒體等機構的信賴」為輔，前者係衡量政策提案在規劃階段是否有正式公開的諮詢程序，以及諮詢結果影響法律及附屬法規制訂的機制，係根據 OECD 對各國治理制度（Regulatory management systems, RMS）之跨國性調查（目前已完成 1998 年、2005 年及 2008 年三次，以政府官員為受查對象），採調查中有關法規制訂過程之諮商程序的一個問項，將選項加權計算而得指數值，選項

內容涉及：公開諮詢是否為法規制訂之例程序且具強制力、公開諮詢的型式與期間、是否任何公眾均可參加諮詢、所表達的意見觀點是否被公開及包含於法規影響評估（Regulatory impact analysis, RIA）、主管機關是否以書面回應諮詢意見、是否有監控諮詢過程品質的程序等。OECD 為提高調查資料品質、時間一致性及國際可比較性，資料審核採同儕評審程序（Peer review process）。

人民信賴政府、司法系統及法院、媒體等機構是社會穩定、民主運作及經濟成長所不可或缺的，因政府受全民所託，制定國家法律及執行職務；公平及可近的司法體制才能確保法律之前人人平等；媒體則在提供資訊及形成民主作為上扮演重要角色。跨國研究指出，對機構之信賴對經濟及社會產生廣泛的影響，同時是有效公共政策的先決條件也是結果，對治理效能的影響已具統計上的顯著性。

然而人民信賴常因嚴重的貪污而減損，諸多研究顯示兩者互為因果且具高度負相關，惟貪污具隱蔽性及多樣性而難以衡量，因此衡量貪污程度不能僅採主觀指標，必須輔以客觀指標，目前 OECD 亦致力發展對抗貪污的政策及實用工具，以建立公部門的廉正。

OECD 指標定義	
指標	OECD 定義
投票率	國家主要選舉中，有投票權的選民參與投票的比率。
法規制訂諮詢指數	反映政策規劃諮詢過程中公開性及透明度之綜合指數，依據 OECD Regulatory management system (RMS) 調查之選項加權計算。
參與政治活動（選舉以外）比率	在過去 12 個月內，曾經接觸政治人物、政府或地方政府官員/在政黨或行動小組工作/在其他組織或協會工作/佩帶或展示競選徽章或海報/簽署請願書/參加合法的示威遊行/抵制某些產品的比率。
對政府、司法系統及法院、媒體等機構的信賴	信任政府 / 司法系統及法院 / 媒體者所占比率。

資料來源：OECD。

若就指標統計品質觀察，除投票率及法規制訂諮詢指數不符合可細分的準則外，餘均大致符合效率、可明確說明、政策敏感性及可細分等各類統計

準則。

## 公民參與及政府治理指標的品質

主要及輔助指標		觀念	衡量及監測福祉之關聯性			
			表面效度	可明確說明(好/壞)	政策敏感性	可細分
投票率	主	公民參與	~	✓	✓	x
參與政治活動（選舉以外）比率	輔		✓	~	✓	✓
法規制訂諮詢指數	主	政府治理品質	~	✓	✓	x
對政府、司法系統及法院、媒體等機構的信賴	輔	人民對公共部門的信賴	✓	✓	✓	✓

資料來源：OECD。  
說明："✓"表符合準則，"~"表大致符合準則，"x"表不符合或在有限的範圍內符合。

## 四、未來充實方向

我國目前僅投票率有官方統計數據，人民參與政治活動及對機構的信賴僅有零星學術調查資料。OECD 基於公民參與及政府治理領域概念廣泛且難以具體衡量，指出未來須充實方向包括：

- (一) 因公民參與的形式多元，加上評估人民對政府體制及施政品質滿意度與信任感的需求，目前雖已有非官方調查涵括部分問項，但多受限於樣本數及活動涵蓋範圍過小，致降低資料可用性，因此有必要創辦定期調查以充實相關資料。
- (二) 政府治理涉及的機構龐雜，不同機構治理的方式亦各具特色，加上衡量的概念如法治、透明度、課責性、效能等相當複雜，因此相關統計需結合專家意見。OECD 經過多年努力於 2009 年對「政府治理」之投入及產出提出衡量的策略，如本章提及之「法規制訂諮詢指數」，我國亦需儘速比照建置。
- (三) 良好的資料需能評估其因果關係的存在，本領域所選取之指標雖可描述個人行為（如投票或信任）及其他社會人口變量間的橫斷面關聯性，惟仍亟待建立長時間縱向資料，以確定因果關係。

# 公民參與及政府治理

## — 投票率

### 一、指標涵義

公民的政治參與是民主體制的關鍵，可以確保政府及公共機構的課責性（Accountability），以及提高政策反映大多數人民意志的機會。政治參與途徑多元，選舉為其一，人民投票是一種表達意見影響政府的行動，可當成轉化為福祉的一項資源，而投票率是衡量個人參與選舉的最佳可用指標，亦是人民表達最終選擇的成果指標。

選民投票率有兩種衡量方式，即投票總票數占投票年齡人口數或登記投票人口數之比率，其中投票年齡人口在大多數國家為 18 歲以上人口，而登記投票人口是指選舉人名冊所載之人口。由於前者含沒有投票資格者（如：非屬公民之居住者），通常會高估選民數，故以投票總票數占登記投票人口數之比率衡量較佳。範圍則採國家重大選舉（國會或總統選舉）之投票率，惟各國投票性質（強制與否）及登記程序具差異性，致影響國際可比較性。

### 二、現況與趨勢

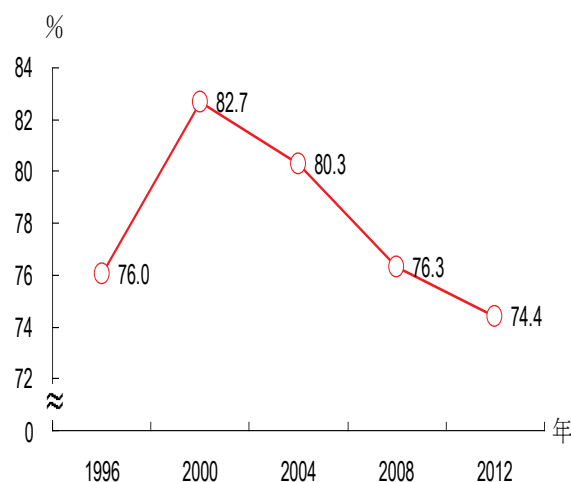
我國選舉資格之認定，凡中華民國國民年滿 20 歲，在各選舉區繼續居住規定期間，除受監護宣告尚未撤銷者外，戶政機關在投票日前 20 日會依戶籍登記資料，編入選舉人名冊。另我國公職人員選舉，目前中央方面有總統副總統、立法委員 2 種，地方則有直轄市長、直轄市議員、縣（市）長、縣（市）議員、鄉（鎮、市）長、鄉（鎮、市）民代表及村（里）長等 7 種，本文主要分析總統副總統投票率變動情況。

我國總統副總統選舉，原由國民大會選出，任期 6 年，及至 1992 年 5 月修正公布之憲法增修條文規定，「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，並自 1996 年第 9 任總統、副總統選舉實施，任期 4 年，連選得連任 1 次」，為我國民選總

統、副總統之基石。

1996 年我國首次民選總統、副總統投票率為 76.0%，2000 年投票率增至 82.7%，為首次政黨更迭，往後投票率逐屆減少，2012 年投票率降至 74.4%，較 1996 年減 1.6 個百分點，若與 2000 年高峰相較，則減 8.3 個百分點。

### 我國總統、副總統投票率



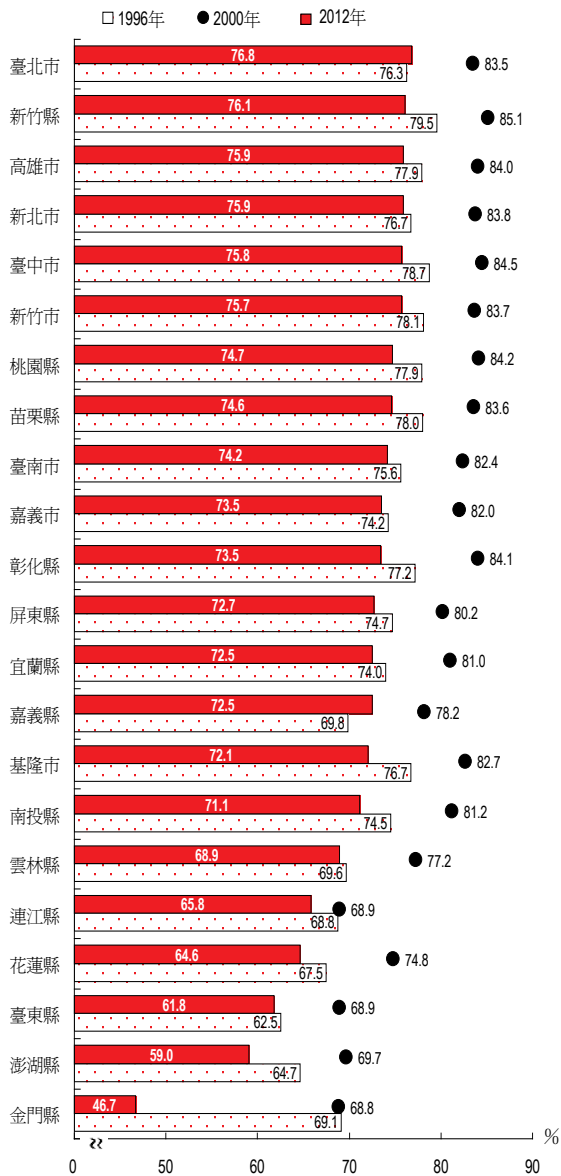
資料來源：中央選舉委員會。

### 三、按縣市別分

2012 年總統、副總統投票率若按縣市別觀察，以金門及澎湖離島縣市較低，分別僅 46.7% 及 59.0%，餘均逾 6 成，其中以台北市 76.8% 為最高，新竹縣 76.1% 居次，高雄市及新北市亦達 75.9%，都會區投票率高於偏鄉地區可能係在籍投票規定所致。

若與 1996 年相較，除嘉義縣及臺北市分別增 2.7 個百分點及 0.5 個百分點外，餘呈減勢，其中以金門縣減 22.4 個百分點幅度最大，澎湖縣 5.6 個百分點次之。若再與 2000 年比較，各縣市投票率均呈下降，且除連江縣降幅為 3.1 個百分點較少外，餘均逾 5.7 個百分點，且南投縣、花蓮縣、基隆市、彰化縣及澎湖縣等逾 10 個百分點，金門縣更高達 22.1 個百分點，惟減幅反較 1996 年小。

## 我國總統、副總統投票率-按縣市別分



資料來源：中央選舉委員會。

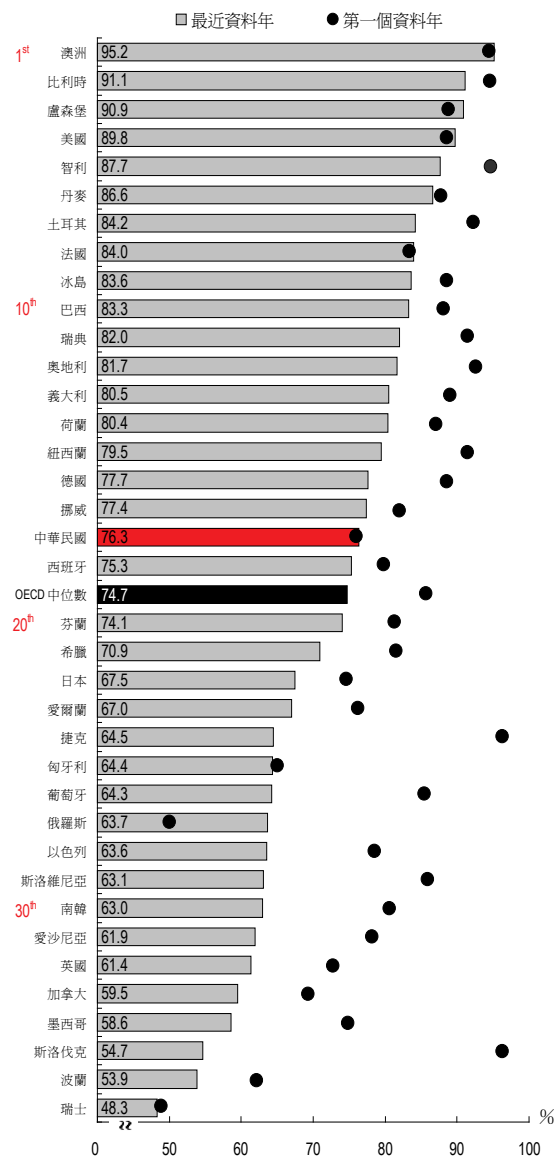
說明：配合 2010 年 12 月五都改制生效，臺北縣升格改制為新北市，臺中縣市合併改制為臺中市，臺南縣市合併改制為臺南市，高雄縣市合併改制為高雄市。

## 四、國際比較

OECD 各國投票率落差極大，部份係反映投票強制與否的差異。民主國家皆將投票視為公民之參政權，然亦有國家同時視投票為公民之義務，立法強制投票，在 36 個 OECD 及其夥伴國（巴西、俄羅斯）中，澳洲、比利時、智利（部分範圍）有強制投票的規定並以罰則強制施行，致澳洲投票率達

95.2%，近 2 倍於最低之瑞士（僅 48.3%）。瑞士選民投票意願低落，主要歸因於每年辦理約 4 個關於政策及法律制定的選舉諮詢（Electoral consultations），投票過於頻繁，反使選民不願意參與投票，即選民疲乏（Voter fatigue）現象。

## 我國與 OECD 及其夥伴國投票率



資料來源：中央選舉委員會、OECD。

說明：1. OECD 中位數以 OECD 會員國及夥伴國俄羅斯、巴西計算。

2. 最近資料年：盧森堡、希臘為 2009 年，美國、奧地利、義大利、紐西蘭、西班牙、斯洛維尼亞、南韓、加拿大、我國為 2008 年，澳洲、比利時、丹麥、土耳其、法國、冰島、愛爾蘭、愛沙尼亞、波蘭、瑞士、俄羅斯為 2007 年，瑞典、荷蘭、芬蘭、捷克、



匈牙利、以色列、墨西哥、斯洛伐克、巴西為 2006 年，智利、德國、挪威、日本、葡萄牙、英國為 2005 年。

3.第 1 個資料年：南韓為 1997 年，我國為 1996 年，俄羅斯為 1993 年，斯洛維尼亞為 1992 年，捷克、匈牙利、愛沙尼亞、斯洛伐克為 1990 年，巴西、智利、波蘭為 1989 年，盧森堡為 1984 年，土耳其、冰島、奧地利、義大利、英國、瑞士為 1983 年，瑞典、西班牙、芬蘭、墨西哥為 1982 年，比利時、丹麥、法國、荷蘭、紐西蘭、挪威、希臘、愛爾蘭、以色列為 1981 年，澳洲、美國、德國、日本、葡萄牙、加拿大為 1980 年。

4.巴西、芬蘭、法國、南韓、墨西哥、美國及我國為總統選舉，其他國家是議會及立法機關的選舉。

5.經查 OECD 引用資料原始來源 International Institute for Democracy and Electoral Assistance,美國 2008 年投票率為 70.3%、西班牙 2008 年為 76.0%、南韓的最近資料年為 2007、匈牙利 1990 年為 44.1%。

另可發現 OECD 及其夥伴國中，北歐國家通常有較高的投票率，東歐國家投票率則較低，我國 2008 年總統選舉投票率為 76.3%，略高於 OECD 中位數 74.7%，且高於日本及南韓的 67.5%及 63.0%。再進一步觀察投票率變動趨勢，除澳洲、盧森堡、美國、法國、俄羅斯及我國外，餘均下降。

#### 國際資料的可比較性：

雖然投票率受強制投票與否影響，但研究發現其僅與成熟民主國家的高投票率相關，對新興民主政權則不具關聯性，因此強制投票並不能充分解釋跨國投票率的差異，亦即投票率的變異亦反映了各國政治參與的真正差異。

#### 參考資料：

1. 中央研究院，「臺灣社會變遷基本調查」。
2. 中央研究院調查研究專題中心，2007 年 1 月，世界價值觀調查推動計畫執行報告。
3. 行政院研究發展考核委員會，2010 年 12 月，2010 年度台灣公共治理指標調查研究報告。
4. OECD, 2011, How's Life? Measuring Well-Being.
5. OECD, 2011, Government at Glance.
6. OECD, 2009, Indicators of Regulatory Management Systems.
7. THE EARTH INSTITUTE COLUMBIA UNIVERSITY, 2012, World Happiness Report.