

媒體評鑑地方政府績效之研究 —以天下及遠見兩雜誌為例

朱鎮明^{*}

《摘要》

對於地方政府的評鑑，在美國、英國、歐盟等國正熱烈進行中，我國也正在設計相關制度，評比地方政府的治理能力。在制度尚未齊備之前，國內兩大具有公信力與影響力的媒體，已從民國九十二年九十六年起，連續五年各自進行地方競爭力的評比（總計 10 次），實際運作的情形與運作經驗，可作為未來政府相關制度建構的參考，應予適度的肯定。

另一方面，從績效管理與評鑑的理論來看，這 10 次評比也有一些可以商榷與改善的地方，例如評鑑面向、指標制度的穩定度、細項指標的歸類是否妥適、民調與統計數字的適當比例等等，都可以與學界及官方進行討論商議。最重要的是，本文以為，如每年評鑑系統與指標不太穩定，很難對地方政府產生引導學習與改善的作用，確認變革與策進的標竿。媒體可以諮商民間、學者與受評地方政府代表，建立符合社會需求的制度化評鑑指標與體系。

最後，政府有關單位可以考慮與兩份雜誌合作，提供對於指標的官方論點與經費協助、行文各地方政府鼓勵配合評比、或是日後類似的官方調查可委由媒體進行報導與寫作，或是參考這兩份雜誌辦理評鑑過程的特

投稿日期：96年7月6日；接受刊登日期：96年12月13日。

^{*} 東華大學公共行政研究所副教授，e-mail: prague@mail.ndhu.edu.tw。

點，據以設計中央對地方政府的評鑑制度。正如治理理論所說，提升地方福祉與競爭力，是利害關係人集體責任，政府既然認為地方評比是未來的政策方向，就可認可民間的調查，而將重心放在治理能力的評鑑。換言之，未來官方的縣市評鑑制度與政策設計所需珍貴的資訊，繫於兩份雜誌的寶貴執行經驗。

[關鍵字]：績效管理、地方競爭力、地方治理、治理評鑑

壹、前言

行政改革的主流趨勢，已從民營化、組織重組、採購流程化，轉變到政府職能的重新考慮與檢討，近年則更注意成效（Kettle, 1998），厲行地方服務品質的改善，這包括設定績效標準，及改善服務規劃與執行的機制，以及善用績效資訊以提升決策品質，這個趨勢強調在有限資源之下，改善服務提供的績效與民眾滿意度（Nalbandian & Nalbandian, 2002; Cogburn & Schneider, 2003）。例如美國制定了「政府績效暨成果法」（the Government Performance and Results Act, GPRA）（Long & Franklin, 2004；孫本初，2000），英國新工黨政府則推動「最佳價值」（Best Value）的地方政府公共服務評估方案等等。

當前國際上績效評估的種類與內容繁多，不管針對中央政府或是地方政府，研究文獻成果堪稱豐碩。目前台灣對於中央部會訂有「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，以結果為導向的評估原則，從「業務」、「內部管理」等面向衡量各機關施政績效之良窳，以促使各機關落實績效管理工作。¹

對於地方政府的施政績效的評估，則在民國九十三年發布「地方政府施政績效管理作業手冊」，鼓勵地方政府自辦評鑑，擬訂策略性施政構想與中程施政計畫，從業務（75%）、人力（15%）、經費（15%）等三大方面辦理自評，於各地方政府的「施政績效管理小組」評定之後公開上網。另外，為了強化地方治理能力並且進行評鑑，研考會也曾委託學者進行相關研究（朱景鵬等，2003），在本文寫作同

¹ 詳見行政院研考會網站（<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=8484&CtUnit=981&BaseDSD=7&mp=22>，下載日期為民國 96 年 11 月 9 日）。

時，也正委託台灣經濟研究院進行地方政府治理能力評鑑制度的設計與試行。² 也就是截至目前為止，目前對於地方政府核心業務、競爭力的評鑑，屬於自我評鑑性質，而且似乎沒有強制性，未必能夠達到資訊公開與自治監督的效果（朱景鵬等，2003）。至於「治理能力」的評鑑，目前仍處在制度規劃階段。

相較之下，台灣的媒體，作為公共治理的重要利害關係人，早在政府之前就對地方政府進行系統性績效評鑑。國內著名的天下與遠見雜誌，從民國九十二年開始到本文完稿的九十六年為止，各自持續性、系統性地進行總計 10 次縣市政府評鑑，調查成果與制度經驗豐碩。兩份刊物的調查名目與主題，圍繞著地方福祉與競爭力，其調查所用的指標、方法、理念等，都值得政府於設計縣市評鑑機制時參考。

對於績效管理與評鑑研究論文很多，但是有關媒體參與地方政府評鑑過程，相關研究則相對較少。本文即從績效管理觀點，檢視天下與遠見雜誌³ 調查理念、方法與報導方式等議題，兼以適度的訪問，討論兩份雜誌如何執行績效評鑑？指標系統與評分方式為何？這種績效評鑑的對象是核心業務或是治理能力？其他利害關係人參與的狀況為何？有何優點與缺點？未來還可以如何改善？以下，本文將依序說明績效管理暨媒體參與評鑑的概念、天下遠見雜誌四年來辦理地方政府評比的概況，在第肆部份透過績效管理與評鑑的理論剖析媒體評鑑地方政府的意義與問題，最後則是結論與建議，另外，訪談結果⁴ 也會穿插於適當處，以釐清或是說明兩份

² 行政院研考會於九十五年八月完成「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」招標作業，於九月委託台灣經濟研究院左峻德博士等人進行研究，預計在一年內試辦類似的評鑑工作，招標文件請詳閱相關網頁（<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=17359&ctNode=6015>，下載日期民國 95 年 9 月 5 日）。

³ 本文的主題是對天下及遠見雜誌的地方政府評鑑進行研究，標題之所以先天下、後遠見，是因為這類系統性、持續性調查是由天下雜誌最早開始舉辦的，遠見雜誌的受訪者就說，「天下雜誌已經先我們一步進行地方政府的評鑑」，因此以後的行文，都是先鋪陳與分析天下雜誌的報導。

不過，黃國敏（2006a：18-19）曾經發現，遠見雜誌曾在民國八十八年已經針對縣市政府從 6 大面向 32 項指標進行「績效總體檢」。筆者對照民國八十八年與九十二年以後的調查面向，發現有很大不同，因此本文所探討的，是近年來兩份刊物所「持續進行的系統性評鑑」，在此之前的，暫不列為研究內容。

⁴ 訪談工作是在於九十六年一月底進行，訪談對象儘管只有兩位，但都是從民國九十二年迄今，各執行兩份雜誌地方政府評鑑的編輯，深知兩份雜誌的評鑑流程與理念，一位是遠見雜誌的主編林美姿小姐（一月二十六日下午），另一位是天下雜誌調查中心的經理許癸鑿先生（一月二十九日上午），在此也非常感謝兩位編輯撥冗接受請教。

媒體評鑑體系的相關問題。

貳、地方政府的績效評鑑與媒體的角色

一、績效管理概說

進行績效評鑑先要確定的是，要評鑑哪項績效或變項？可能衡量的對象包括：組織、功能（如經濟發展、競爭力、生活福祉、教育文化等等）、政策與方案，或是個人與團體的績效。不管對象為何，績效的衡量，應該是產出與結果的狀態。由於政府績效與生產力是為了民眾與服務對象，因此最理想的衡量對象應該是以核心業務為主，了解長期的效果或政策影響。此外，還應該考慮以民眾滿意度作為衡量對象（結果導向），由民眾與機關內外的利益代表參與效能指標的選擇（吳定，1990；施能傑，2001）。

組織運作的過程，還可以區分為投入、過程、產出與結果四個部分（Talbot, 1999）。不管績效測量在哪一部分，都宜建立衡量的指標（indicators）。指標是組織績效衡量的依據，代表績效的內容，是績效管理中核心角色，以代表某一特定狀態「具體化」的工具，指涉組織抽象的實際存在的狀態。在指標設計與選擇，可以考慮實際的需求與目的，但最好都應該加以量化。一般來說，績效管理與衡量應該注意的相關基本原則有（OECD, 1997；李允傑，1999：4；丘昌泰，2000；范祥偉、王崇斌，2000；張瑞弘，2003）：

- （一）績效管理應進行績效評鑑或測量（measurement）。績效評鑑可以了解成效或是目標是否達成？是否改變或增強民眾的認知與觀感？未來需要哪些新的目標等等。在評鑑過程，最常用的是評分量表法，如非常滿意、滿意、無意見、不滿意、很不滿意。每一種回答就給予一個分數，最後加以累加。
- （二）績效指標的設計，應該爭取政治高層的支持，以及讓利害關係人及實務界參與，提升績效評估制度的可行性與民主治理程度。
- （三）評估之後要將評鑑結果告知公眾。忠實且完整將評鑑結果對外說明，讓民眾知道政府為了提升形象、恢復公眾的信任，政府從事哪些努力，並說明與預算的使用方法，藉此以評鑑結果以及待改進部分，作為下一階段工作的起點。

當然，建立績效衡量制度確有其困難存在。例如公務人員的認知、本位主義、

虛偽陳述與造假等等。其次，績效管理泛政治化，政黨或利益團體利用評估資訊作為政治鬥爭的工具；評估資訊與指標通常是片面的，必須輔以其他評估工具；績效管理本身就是政治運作的產物，因此由誰進行評估、如何評估、評估之後的下一作為為何？這些問題充滿政治意義（李允傑，1999：9）。

此外，績效指標設定時經常出現的問題是，由誰來設定指標？若由高層設定，標準可能過高，以致無法測出實際狀況與產生激勵效果；由基層設定，可能過於寬鬆，喪失提升生產力的潛力；若由學術界設定，標準可能不切實際，因此應該在各界期盼與需求中，建立符合大多數人期待與實踐能力的指標。

綜合來說，績效管理的本質，可以說是：針對目標，運用管理工具，提升與改進績效表現。績效管理核心概念則是要設計績效衡量指標（indicators），並讓指標或結果可數字化，透過績效管理可檢驗效率與生產力的改變。若再配合獎懲制度，更可強化激勵主管與部屬的效果。

二、地方績效評鑑相關研究

前面曾說，績效管理與評鑑，要確認與考慮的評鑑面向很多。同理，對於地方政府的績效評鑑（甚至是一般性的政府施政成效評鑑），也應該確認的是，評鑑的是政府部門的「業務」？還是與「利害關係人」的互動成效？雖然這兩者都是評估政府、地方政府的表現，但前者評估政府內部管理、專業公共服務的提供，後者評估政府與外部政治環境互動的狀況，因此兩者基本上是不同的。

「治理能力」評鑑是目前頗為嶄新的評鑑領域，檢討政府如何與外部利害關係人互動，簡言之，就是地方政府是否基於民主參與及民主行政思維，與地方民代、媒體、學者專家、社區團體等利害關係人建立與維持信任與網絡聯繫關係，共同營造當地生活風貌與福祉。Kettl（2002）指出，能力建立是發展一套系統以及配備人力，能夠持續性的解決長期問題。Box（1998）、Agranoff 與 McGuire（2003: 25）認為，能力建立是整合、融合各項因素以及利害關係人，能夠解決長期性的問題。Scott（1998）點出公民的投入與參與的重要性，若是參與不足，對長期問題的解決能力將會逐漸下降。Putnam（2000）認為，能力建立是整合利害關係人，以提供傳統政府或官僚體制承擔的功能。

Donahue 等人（2000）用指標去評估，有人用一套過程進行檢核。有的學者將能力水準視為系統過程的產出（outcome），也就是長期的共同問題解決能力是被強化、被削弱，或是維持不變？這種思維方式，就是建立一套評估架構，來瞭解參

與者如何看待與評價他們所處的政策網絡。若是評分高，則大家普遍傾向滿意（Proven & Milward, 2001）。

綜合以上代表性學者的看法，治理能力之建立（capacity-building）不同於政府內部的由上而下的命令控制與順服管理，而是基於「合則互蒙其利」的認知，在治理過程中，結合利害關係人與公民並培養信任感，建構一套系統以提高長期性、持續性的問題解決可能性。重要的是，沒有公民投入暨參與是不行的，諸如融合組織內外的參與者、建立共同利益的認知、信任感、「持續性」解決問題、建立系統等，可說是能力建立的元素。

至於本文所要針對「業務評鑑」也可稱為競爭力、生活福祉評比，這是為了提供民眾專業公共服務而設計，理想的衡量對象應該是以政府部門的核心業務為主，了解長期效果與政策影響，諸如經濟發展、教育文化、生活福祉、公共投資、就業與工作環境、醫療水準等，這些領域及評估對象，與公眾生活息息相關。

所謂核心領域，是與當地民眾生活最有關聯的服務，例如美國城鄉管理協會所組織的「比較績效評鑑協會」（the Comparative Performance Measurement Consortium, CPMC），認為地方政府核心服務並加以評鑑比較者有 4 個，包括：1. 警政，如巡邏、調查犯案、逮捕犯人；2. 消防，如滅火（fire suppression）、緊急醫療服務、火場調查（inspections）、危險物品處理（hazardous materials）；3. 基層服務（neighborhood service），如高速公路與道路維護、路燈維護、垃圾清理、國民住宅、公園與遊憩設施、圖書館；以及 4. 內部行政支持服務（support service），如採購、風險與危機處理、人力資源管理、設備管理等（Ammons et al., 2001; Coe, 1999）。

協會組織所推動的業務績效評鑑，係針對前述四大核心服務項目進行付費型評鑑（當時參加的地方政府必須繳交 5000 美元）。由於地方政府的服務項目很多，4 大核心領域的技術諮詢小組，必須討論決定哪些細部項目需要測量與評鑑，並且收集攸關服務績效的資訊。協會一九九五年進行第一次績效評鑑，並於隔年出版第一份評鑑報告 *Comparative Performance Measurement: FY 1995 Data Report*，藉此認定出最佳管理的標竿以及實務經驗，讓其他地方政府可以參考仿效。地方政府應該檢查成本系統、並且做出必要的業務調整。

至於推動以成本會計（cost accounting）為基礎的「北卡績效評鑑專案」（Performance Measurement Project）（北卡羅林納州政府與北卡羅林納州大學合辦），評鑑業務是經過各方透過三個標準來決定，包括：對於當地政府的使命很重要、影響眾多民眾生活或是有很廣泛的服務對象、某些服務在委外或民營化中會有

不少民間業者有興趣參加。最後，專案小組（steering committee）決定的是，評鑑州內各市政府的固體廢棄物處理、警政、與街道維護等三項公共服務；對於郡政府，則是評鑑包括建築與環境檢查、獄政、與兒童有關的社會服務，以及緊急藥物管理等四項服務（Rivenbark & Carter, 2000; Coe, 1999）。

北卡專案最大特點，就是建立詳細的成本會計制度，諸如直接成本與間接成本、設備與器材的資本成本、折舊等相關議題，進行全面性的成本會計系統與評鑑制度（full cost accounting model），讓各地方政府運用相同的方法收集與呈現績效及成本資料，包括直接成本、間接成本與資本成本，以進行跨區域比較。

Ryzin 等人（2004）在對紐約市二〇〇〇與二〇〇一年的施政滿意度進行跨年的比較研究，嘗試驗證市政服務、品質、滿意度之間的關係，分析民眾在表達滿意度高低時，最在意哪些地方政府所提供的服務品質。其次，研究還分析滿意度高低之後的行為表現，也就是探討滿意度高低與「搬離當地」與「對政府信賴程度」的關連性。作者們透過電訪的調查發現，紐約市民最在意的市政服務主要是：教育、公用事業、道路品質、地鐵、警政服務等。

其次，受訪者本身的收入、族裔、居住地區等，都會影響他們對市政服務的滿意度。最後，滿意度較高者，確實對於市政府有較高的信任，而滿意度較低者，搬離紐約的意圖也較為明顯。這項研究意味著，地方政府要時時注意影響滿意度最高的某些服務（例如警政、教育、大眾運輸），可以幫助地方政府留住民眾、甚至吸引外地民眾遷居本地。

以上的競爭力、公共服務評鑑等，都是對地方的核心業務進行評鑑，意味地方政府應該針對當地關鍵業務或政策施政績效成果，自辦績效評鑑。在教育、社會、治安、環境保護、文化、都市更新、交通運輸、健康、經濟發展等關鍵或核心業務，地方政府可依據地方生活特色與需求，設定「產出面」評鑑制度，評鑑所屬各機關是否定期執行產出、競爭力、福祉狀態績效調查，且將評鑑資訊回饋到決策與施政計畫（Kelly & Swindell, 2002; Ryzin et al., 2004）。

現代政府為提高資源運用的效率及效果，莫不建立管理機制，追求機關業務績效、落實組織、員額、經費使用的合理化，達成發展目標與民眾福祉。我國行政院已經制定績效評估的要點，簡單來說，分為三個面向，總策略指標大約 5-10 項，其中業務類大約 3-8 項、⁵ 人力 1 項（人力精簡）、經費 1 項（預算執行）（林嘉

⁵ 業務類指標分為共同性與個別性指標，總計約 5-8 項；其中共同性指標中要在降低服務成本、提升服務水準、顧客滿意度三者中，至少選列 1 項以上。

誠，2003：9）。

韋端等人（2002）研究台灣地區地方競爭力評估指標之建構，其將縣市競爭力指標體系視為一個多向度的指標體系，包括社會安全、社會福利、醫療保健、教育文化、環境保護、政府行政等六構面。各構面之下再區分若干單元指標。以社會安全為例，分為刑事案件發生率、刑事案件破獲率、竊盜案件發生率、竊盜案件破獲率、每萬人警察人數、每萬人消防人數、每萬人消防車輛數、消防安檢合格率、火災傷亡率、車輛肇事率、每車平均享有道路面積、民眾滿意度等。

地方競爭力探討特定地區特有資源、文化、產業等發展條件，充分開發以發揮地區競爭優勢。據研究指出，生活品質要素與永續發展環境等要素是地區優勢的重要基礎，包括社會安全、社會福利、醫療保健、教育文化、環境品質與保護、政府行政等面向，共計 66 項指標（黃一峰，2003：302；鄧弼文，2001）。

黃國敏曾經完成一系列對於地方政府的評鑑研究，例如五個省轄市（黃國敏，2006a）、桃竹苗地區的行政績效（黃國敏，2006b）與縣市長施政滿意度（黃國敏，2005）等等。除了「施政滿意度」類的調查，僅有電話主觀民調⁶之外，有關「行政績效」的評鑑，都包含了主觀調查與客觀數據。在主觀指標上，是採用聯合報民意調查中心歷年調查的數據，所佔權重為 30%。至於佔權重 70% 的客觀指標，是從相關局室的主要業務中篩選出最重要的 70 項關鍵績效指標（黃國敏，2006a：26-27、2006b：114-115）。不過，這 70 項關鍵指標似乎沒有分類，而且嚴格來說，仍不脫地方競爭力或核心業務的調查範疇。

地方政府績效評鑑的結果，應該回饋到地方政府的決策過程、資源分配、甚至有助於組織學習。評鑑進行中，委託單位與受託單位可以發掘問題並且共同學習解決。再者，執行績效評估，產生的效益應該大於成本，避免為了蒐集詳盡資訊與數據而花費過多的成本。最後，要提高評鑑的可信度，這包括評鑑者的公信力，以及提報資料的可信度（林欣吾，2003：236）。不過，最好是透過外部機構的評鑑，以評審是否符合組織的發展目標。

在探討政府績效與管理能力關係之前，應該確認哪些層面、何種指標才是衡量政府表現與領導效能的適當指標。不過，指標設計是一種社會性建構（social construction），每個研究者有不同的個人經驗與認知，影響他們選擇不同的測量指

⁶ 於民國九十二年十二月透過中華大學的民調中心，各對桃園、新竹縣、新竹市、苗栗縣進行約 1092~1235 個電話樣本調查，各縣市的抽樣誤差為正負 3 個百分點。滿意度的測量，分項指標有：知名度、建設能力、施政魄力、重視民意、服務熱忱、品德操守。

標，側重不同的面向，採行不同的調查資料取得途徑，這往往導致研究結論南轅北轍，產生歧異的調查意義（Mausolff, 2004；黃紀、吳重禮，2000：121；馮燕等人，2001）。因此，引介國外已行之多年並屢經調整的評鑑制度與指標，或許比另行設計新的績效評鑑制度更有信度以及效度。

指標的選定，應該依循一定的方法加以篩選，例如指標應該具有代表性（可涵蓋機關重點業務推動成果）、客觀性（可依據客觀方式加以評估）、量化性（可加以衡量）、穩定性，也要符合效果、效率、經濟、公平、具備效度、信度、時限性、成本效益等特性（林嘉誠，2003：9）。最重要的是，指標要能反應出所要評估的目的，表達出績效的全貌（黃一峰，2003：298）。

每個組織都有其獨特的歷史與文化，並有獨特的願景與獨特的利害關係人，所以在觀察組織績效時，必須先了解這些獨特性，才能做出適當的判斷。因此，應該在組織所處的環境與願景之下，建立適當的標準並蒐集相關的觀察指標，以衡量組織績效的良窳。依據 Lusthaus 等人（1995）的看法，評判績效的方法包括：1. 與最佳狀況的差距；2. 專家意見判斷；3. 與特定標準的差距；4. 統計差異的顯著狀況。從一系列的指標去判斷當前進展與制度性赤字（deficit）與能力差距，找到限制組織績效的因素後，再用訓練、小額補助、專業刊物採購、地區專業網絡與工作坊、資訊管理系統等方式，強化制度能力。

三、媒體與地方政府的評鑑

現在的國際趨勢與最熱門的主題，就是績效評鑑系統的發展，能夠跨不同領域進行相近活動或業務的比較，在公部門建立績效為本的組織文化。其次，為了宣傳與公關（to promote），地方政府可以注意該如何對媒體、民眾說明，並且透過媒體，讓管理者知道公眾在意什麼（Behn, 2003: 592-593），在媒體公佈的壓力下，地方政府多多少少會做點事情來改善。

（一）媒體特性

大眾媒體所報導的議題與標題，會影響閱聽大眾對該議題重要性和顯著性的認知，進而影響他們對該議程的意見、想法與評價，更進一步會形成強烈民意力量，反映在政府之上，迫使政府決策單位正視該議題的重要性，並將之列為決策的重要依據，乃至於對政府決策產生決定性影響力（吳宜蓁，1998：132-133）。因此，政府的公共關係與行銷工作上，莫不重視對媒體的聯繫與宣傳。

然而，媒體有其自主性，並非政府傳聲筒，並沒有義務為政府做這做那。政府不宜心存強勢心態，去操弄與控制媒體所發出來的新聞內容與方向。許多機關首長、新聞室主任與新聞聯絡人總認為，「我對你們這麼好，你們怎麼把我們寫成這樣」，這樣的心態就充滿籠絡、控制，甚至壓迫的意味，希望媒體照著新聞稿、首長發言去報導，承擔傳聲筒的御用媒體角色。

然而，媒體對新聞重要性排序的認知，不見得會與政府機關、學界的認知相同。除非社會議題的重要性很高，或是政府的新聞訊息能夠切合媒體需要，否則很難對媒體進行影響或掌控。一般來說，媒體偏好特別的、具有新聞性的活動訊息。例如有關「最」的消息（例如最大、最小、最快、最高等等）、有「趣味」或「爭議」的消息、「異常」的消息、「獨家」消息、「熱門事件」消息、「稀奇」的消息、具有「人情味」的公益消息等等，特別是要將人的生命、生活與政府機關活動進行聯結（臧國仁、鍾蔚文，1997；陳金城，2001：91；謝秀萍，1999）。

因為媒體的自主性，以及寫作風格與對事件的故事性報導，較能與閱聽者互動引起共鳴，媒體的影響力足以監督政府。相對的，媒體所偏好的新聞，有時候是文筆所製造與渲染出來的，與實際狀況不免有些距離或差異，此際應該誰來監督媒體？要如何從感性詞藻或是故事說明中篩選與判別出真實狀況？媒體的自律相當重要，除了最基本的要做到平衡報導、仔細查證之外，徵詢與學習其他社會力量、甚至是被監督者的意見與專業想法，也該落實在專業訓練中。

（二）媒體參與監督地方政府的施政

對政府來說，想要達成某些公共目的，需要對特定政策措施爭取廣泛的政治支持，但是許多公共機構並不擅長以績效資訊去宣傳，強化機關的重要性與意義。事實上，指標的設計，可作為與選民與其他機關或利害關係人溝通的工具，經由參與、說明、共同研討與共識來強化政治信任（這就是治理的過程）。為了宣傳與公關，地方政府應該針對民眾所切身關切的議題，提供淺顯易懂的評鑑成果，便於說服民眾。

這個與公眾溝通的過程，應該特別注意媒體的需求以及參與。包括媒體在內的許多利害關係人，都要求行政部門應該定期報告管理績效。媒體記者希望能有幾頁與其他政府機關的比較圖表，可以放在顯目的版面上。因此，要掌握地方媒體與民眾的興趣，抓到他們的注意力，因為媒體在意，民眾就在意，例如進行有意義的測量與跨區域比較、注意地方的特色與當地民眾所津津樂道的風土民情（例如西雅圖設的鮭魚指數）、吸引人的圖表、跨區域比較性資料，滿足媒體記者截稿的壓力，

而不只是提出原始資料與數據。

近年媒體參與地方政府評鑑，較為著名的是「政府績效專案」。在普魯慈善信託基金（Pew Charitable Trusts）的支助下，美國雪城大學公共事務學院與知名公共行政期刊《治理月刊》（*Governing*）合作，從一九九六年開始，進行為期 6 年的聯邦政府機構與地方政府「管理能力」（management capacity）的績效評估，稱為「政府績效專案」（the Government Performance Project, GPP）（Brudney & Wright, 2002; Burke & Wright, 2002）。

該項計畫是一個多年期（第一階段的多次調查已在二〇〇二年截止）地方政府（50 個州、40 個大郡及 35 大城市）管理能力評鑑，透過指標的評鑑途徑，在包括人力資源管理、財政管理、資本管理、資訊管理與結果導向的管理等五大領域，給予從 A、B+、C、D- 不等的評分，並且觀察（其中，50 個州曾經有過兩年（次）的評鑑）地方政府在一般與專業管理能力改善程度。

為了讓整個計畫更為周延審慎，「政府績效專案」成立高級顧問委員會，邀請學界、實務界以及新聞界專家組成，實際上參與評估的大學，除雪城大學之外，還有康乃迪克大學、奧馬哈內布拉斯加大學、維吉尼亞的林區堡大學（Lynchburg University）。評估作業包括多元的調查與研究方法，由四所大學分工進行。GPP 的評鑑過程包括三大工作：問卷調查（survey）、訪談（interview），以及官方文書（document）匯整與登錄，提高評鑑資料的可靠性（reliability）。在五大領域的專案小組中，日常調查工作由一位學者與五位博、碩士研究生，及一到三位記者負責。

在 6 年調查研究過程中，治理月刊的記者，作為研究團隊成員的一部分，實際參與評鑑過程的訪談與報導。記者必須針對預算、人事、會計審計的官員，進行約百餘次的訪談（Pierce et al., 2002; Cogburn & Schneider, 2003）。他們在完成訪談作業後，要與學者共同討論分數，並且設法達成共識，或是對疑慮之處安排進一步調查。調查完畢後，由《治理月刊》在每年一月以「專號」方式公開個別地方政府評估結果，同時刊載學術界的深度分析。

此外，雪城大學公共事務學院也會發出新聞稿，簡單扼要說明評鑑的過程、結果以及卓越管理的經驗。例如二〇〇二年所公佈郡政府評估過程與結果的新聞稿，文稿總計 5 頁，說明地方政府與績效評估的重要性，以及評估的宗旨、過程、標準與評分作業。復次，說明各次級領域（如財政管理等）平均表現、各領域優異表現的郡政府，以及所有郡政府的平均表現（績效都以 A- 到 D 的區間去表示）

(Cogburn & Schneider, 2003; Moynihan & Ingraham, 2003; Pierce et al., 2002)。

另外，新聞稿中也特別以顯目標題，讚揚績效優異的地方政府（例如 Fairfax, VA 及 Maricopa, AZ，都是 A-），以及為何、在哪些方面表現績效優異，足為楷模，也專訪該郡政府的首長或郡經理，簡要說明卓越管理之道。新聞稿、以及評估標準等資料都置於雪城大學「政府績效專案」與「治理月刊」網站之上，任何人都可以很方便的瀏覽。除此之外，陸續會在各地方媒體上出現相關的報導，報導內容也會被置於網站上。

媒體與記者參加 GPP 評鑑過程，發揮的作用表現在以下幾個面向。首先，GPP 五個次級管理系統分別成立專案小組，日常調查工作都由學者、專兼任助理、媒體記者組成。因此，媒體與記者扮演承擔重要的功能。其次，評鑑主要流程包括訪談，這也主要由媒體記者執行。最後，評鑑結果需要公開化與資訊揭露，這也由寫作風格較為大眾化的記者為之。因此，GPP 是包括媒體記者在內的學界、非營利組織等，共同評鑑地方政府。

即使治理能力評鑑立意雖佳，也是深化民主參與的理想，但實務上的經驗尚不多見，較常見的仍是競爭力或業務評鑑，地方政府能夠執行競爭力評鑑已屬難得，但也積累相當豐富的經驗。國際上執行競爭力、業務評鑑者，多以政府為主題，或是政府與學術機構合作，但在台灣，卻有平面媒體投入資源持續執行這類的調查，堪稱具有國際上的意義，值得加以研究。

參、天下雜誌與遠見雜誌評鑑過程與報導

從民國九十二年 to 九十六年，天下雜誌與遠見雜誌分別執行與發表縣市政府的績效調查。調查主題、指標與方法不盡相同，卻能提供地方政府相當的績效表現狀況，讓民眾知道地方政府的表現。以下，即分別針對雜誌所做的調查進行概述。為了行文簡便，這裡將天下雜誌九十二、九十三、九十四、九十五、九十六年的調查簡稱「天下一」、「天下二」、「天下三」、「天下四」、「天下五」，遠見雜誌的調查也稱為「遠見一」、「遠見二」、「遠見三」、「遠見四」、「遠見五」。

一、調查主題、面向、指標與評分方式

（一）調查主題：以「縣市競爭力」（5次）與「幸福城市」（3次）較多

在天下與遠見雜誌所進行的 10 次評比當中，以「縣市競爭力」當作主題的次

數最多，達到 5 次，其次是幸福城市（3 次），另外 2 次分別稱為「招商執行力」（遠見一）、縣市治理力⁷（天下三）。其中，遠見雜誌的評鑑內涵、主題與指標方面較為穩定，最近 4 次都稱為縣市競爭力。

相較之下，天下雜誌的調查主題似乎直到最近 2 年才穩定。以最新出刊的遠見五與天下五為例，都執行了民意調查，也應用主計處公佈的縣市統計數字進行評鑑，天下雜誌的評鑑指標大約 40 個上下，遠見雜誌硬指標則是 50 個。遠見的第一次調查為何是以「招商能力」為題？該雜誌的受訪者指出：

當初是從地方政府的招商能力開始進行地方政府的評鑑的，因為在此之前，天下雜誌已經先我們一步進行地方政府的評鑑，我們為了有區隔，於是就從地方政府的招商能力開始…從這個招商能力的評鑑模式開始，我們便持續的建立『競爭力』評鑑的模式。

至於天下雜誌部分，據受訪者指出，雖然經常以「治理」概念作為評鑑標題，但「關心的是縣市政府如何以企業的經營方式，將縣市的競爭力帶動起來」。再者，天下雜誌較為特別的一次是民國九十四年的調查（天下三），那次的調查標題是「縣市治理力領導力大調查」，與過去最大的不同是，不僅指標數目減少很多（只有 10 道問卷調查問題），沒有如過去那樣納入統計數據。對此，受訪者表示：

標題是『二十五縣市長施政滿意度調查』。所以我們都是以民意為整個調查的基礎，主要原因是想由民眾來打分數（當年底就要選舉縣市長）。

天下雜誌前三次評鑑主題不盡相同，近一兩年聚焦在「幸福城市」的主題與指標，受訪者表示，他們關心每一年社會上的趨勢，民眾所關心的議題是什麼，最重要的就是要告訴大眾，目前的情勢是什麼。天下的受訪者強調：「不認為可以十年都可以用同一套指標，所以我們都有做一些調整，而不是縣市政府長期以來，這項好或哪項差，需要改進什麼」。

（二）評鑑面向

天下一到天下三的調查，變動程度很大。據報導，天下一的評鑑係參考瑞士國際管理學院（IMD）的國家競爭力評比而評鑑 4 大面向，包括：⁸ 經濟競爭、政府

⁷ 但是評鑑的 5 個面向各自仍稱為競爭力。

⁸ 瑞士洛桑的國際管理學院，從一九八九年起就開始出版《全球競爭力年報》（*World*

效能、生活品質、社會活力潛力等，每一類納入總計 15 個問卷調查結果，以及 46 個客觀數據指標。到了第二次評比改稱「幸福指數」，由調查團隊與專家學者（刊物中沒有指出有哪些人）商議之後，包括 8 個面向，包括：未來潛力（14 個指標，以下同）、人民富足（6）、婦女友善（13）、年輕活力（11）、生活安全（13）、環境美感（7）、老年安養（14）、以及財政穩健（10）。這些指標包括單年指標 44 個，10 年變化指標 37 個，以及民調指標 12 個，合計 93 個指標。第三次調查是從經濟發展、行政效能、治安、教育文化、環境等攸關縣市競爭與生活品質的五大面向（這次非常精簡，僅有 10 項指標），針對全國 25 縣市、10,225 位民眾進行抽樣調查。

到了天下四與天下五的評鑑，面向就較為一致。天下四參照第二次的主题，但把評鑑面向減為 5 個（這 5 個面向比較類似天下三的 5 個面向，而非天下二的 8 個面向），包括：經濟力（7 個指標，以下同）、環境力（9）、廉能力（10）、教育力（6）、社福力（8），共約 37 個指標進行評鑑（比前一年少 3 個），其中包含民調指標 14 個，第五次則與前一年相同。這個「4->8->5->5->5」的變化，或許與調查主題的變化與內涵有關，較細心的讀者會希望在報導中能夠說得更清楚些。天下雜誌的受訪者表示：

我們要告訴縣市政府，現在民眾最關心的是什麼。我們並不是說每年都做幸福，有可能是今年幸福、明年競爭力或是後年城市再造，所以說指標都會有所調整…最重要的是加起來的分數，能告訴大眾這是幾分，這才是我們主要的目的。

我們不是很在乎是不是每一年都要給 1 到 100 的分數，這不是我們的主要目的。我們的目的是告訴縣市政府現狀、方向是怎麼樣的，就這些面向去改進。

我們的目的不同，我的目的是告訴大家可以往哪個方向，這對我來說才重要。我不是要讓他們為了某個指標才怎樣，這不是我要的。

至於在遠見雜誌方面，民國九十二年十一月起連續 5 年進行 25 縣市的調查，

Competitiveness Yearbook），二〇〇一年將原先的八個面向的評比，合併為四個基本構面，分別是：經濟表現、政府效能、企業效率、基礎建設。在二〇〇五年五月十二日出版的最新競爭力年報中，運用了 314 個細項指標（*criteria*），總計評比 60 個國家與經濟體（詳見林大侯、吳再益，2003）。因此，若與天下雜誌的第一次評比比較，事實上僅有 2 個面向與 IMD 相同，但是這兩個相同的面向，其細項指標是否相同，又有待釐清。

第一年稱為招商競爭力，九十三、九十四年都稱為縣市競爭力，九十五年則擴大辦理規模與方式，稱為總體競爭力，九十六年稱為政績總體檢，但本質上包括縣市競爭力與首長的施政滿意度。除了第一次較為不同之外，近年的 4 次調查主題一致，都以「縣市競爭力」為本，參考國際管理學院（IMD）的國家競爭力評比面向（經濟表現、政府效率、企業效率、基礎建設），但依據國情與國內統計指標取得情況進行修正，並且自行增加「科技指標」。另外，遠見三至遠見五的評比，也都執行施政滿意度的民意調查。

據訪談得知，遠見雜誌除了第一次的招商能力調查之外，往後幾次調查，都是以台灣大學國家發展研究所唐代彪教授所設計的制度進行調查，而由遠見雜誌執行與分析。遠見雜誌的受訪者表示：

避免被外界質疑，於是希望藉由學界的客觀力量進行評鑑，而這些指標除了從 IMD 來的之外，像是科技指標，就是唐教授自己設計的，因為他認為台灣也需要在科技這項目進行評鑑。

（三）評鑑指標數目與民意調查

大體上，學界認為績效評比應該以客觀的實際成果為主，並注意統計的品質（孫本初，2002：41、46；丘昌泰，2000：326），不宜偏好施政滿意度的提高，甚至不宜合併計算（因為兩者性質不同），如果要合併計算，效率的計算宜佔 80% 以上（施能傑，2001：28）。

從表一可以看出，五年來天下雜誌的評比指標的性質與數目，前幾年有一定的變動性，近兩年則相對穩定。其次，天下的第一、二、四、五次評鑑不僅有統計數據，也有民調指標，而且民調指標被納入總指標數目之內，成為總排名的一部份。其中，首長的總體施政滿意度也是眾多指標之一。至於比例方面，大致是在 30% 到 40% 之間。天下三則全部是滿意度調查，沒有統計數據的計算。

表一 天下及遠見雜誌五年來縣市評比指標數量比較表

	天下一	遠見一	天下二	遠見二	天下三	遠見三	天下四	遠見四	天下五	遠見五
統計指標	46		81	<u>52</u>	0	<u>52</u>	26	<u>50</u>	23	50
民調指標	15	請縣市長自填問卷	12	0	12	14 (8類問題+6項政務問題)	14	無 ⁹	14	約13
民調比例	24.6%		13%	0	100%	沒有合併計分，不宜加總	35%	0	37.8%	沒有合併計分，不宜加總
總數	61	16道問題	93	52	12		40	50	37	

資料來源：作者自行整理。

在民意調查部分，天下雜誌基本上每年都會執行，並且納入總體評鑑當中。遠見問卷調查部分則有很大的變化，但是因為不納入統計數字的「縣市競爭力」，所以影響不大。針對民意調查佔縣市政績評鑑的角色與重要性，遠見受訪者指出：¹⁰

民調部分第一個是在成本考量，第二個也是因為台灣的選舉較多，或是有的縣市縣市長更換較快，像高雄市，如果加入一般性的民調，會有更多的縣市長來抱怨。此外，如果要和硬指標配合一起算出城市的評鑑或競爭力，對我們來說有成本上的考量，我們的硬指標有落後大概兩年左右，這些資料是否還能得到，怕會無法完全符合。

在抽樣方法與樣本規模上，在 10 次調查中，總計進行 7 次的電話民調（除去遠見一、遠見二、遠見四）。天下雜誌的五次以及遠見三、遠見五¹¹ 的樣本規模都達到 1 萬份以上，也就是說以各縣市為單位，分別執行電話調查，因此各縣市的抽樣規模大約介於 300 人到 400 人之間。唯一特別的是遠見四，該次報導執行了創意城市調查，雖以全國民眾為母體，但樣本規模僅有 1073 人。

對此，或許有人認為每個縣市僅調查 300~400 人，其說服力不足。但從成本面

⁹ 遠見四雖進行創意城市調查，但是調查結果與競爭力調查沒有結合，因此本文不予以合併計算。

¹⁰ 對受訪者的訪談是在九十六年年初，當時包含了民調評鑑的遠見五尚未出刊。

¹¹ 或許是搭配當年（九十四）年底的縣市長選舉，因此製作出特別報導。

來說，若要達到學理上的「信度」，每個縣市需要 1067 份左右的樣本，23 縣市（金門與連江兩縣因資料不足，都不在評鑑範圍之中）將達 2 萬 5 千份，所需經費更是可觀。目前，每縣市電訪樣本數量是個兩難的議題。

（四）評分方式：如何標準化之後予以加總為總排名

儘管部分學者認為，統計數據與滿意度調查因為本質不同，不宜加總，但實際上國際著名的 IMD、WEF¹² 兩大評比機制都涵括了統計與調查數據，並且透過標準化方式合併計算並且排名。因此，比較令人好奇的是，一種是滿意度（調查數字可能是滿意、非常不滿意），一種是數據，甚至數據部份因為單位不同（金額、人數、比例等），這該怎樣合併計算？常用的是區間計算或是標竿法。在本文所研究的 10 次評比，大致有以下幾種方法：

1. 簡單排名法：就是各指標各自排名，不進行總排名，例如遠見一（招商力調查）、遠見四（創意城市調查）、遠見五的民調（除去首長施政滿意度調查，詳後）等，都可說是簡單排名。天下三也有類似的作法，採取排名相加法，五個面向內的次指標排名名次相加，即成單一面向的排名；五個項目的排名再相加，就成為總排名。這類的排名法較為簡便。

2. 排序後區間分類法：這是兩份刊物常用的方法。天下一採取四分位法，就是指標表現從優到劣加以排列順序之後，前 25% 配給 4 分，最後 25% 配給 1 分（4、3、2、1），這種方式可搭配民調的李克特量表（非常不滿意為 1 分、不滿意為 2 分、滿意為 3 分、非常滿意為 4 分）進行計算。至於天下二、天下四、天下五的十分位法也是相同的邏輯，各指標排序中最高者 10 分，最低者 1 分。各大面向累加之後，再乘上 100。¹³ 因此天下二、天下四、天下五，連民調數據結果都要重新計算加以「標準化」。

遠見三的調查以及遠見五的首長施政滿意度調查，配分方式是按照星級數評等，最高等級到最低等級依序為 5 顆星、4 顆星、3 顆星以及 2 顆星，其實也可視為配給 5、4、3、2 等不同分數，算是四分位法的類型。

3. 標竿排序法：在各細項指標中，挑選第一名為基準，判別與標竿的差距狀

¹² 位於瑞士日內瓦的世界經濟論壇（World Economics Forum, WEF），每年發布《全球競爭力報告》（*the Global Competitiveness Report*），從二〇〇一年起，調整評鑑的指標面向為科技、公共制度品質、總體經濟三大面向。

¹³ 據推測，乘上 100 的用意，僅是美化分數而已。

況，也就是說，假設第一名是 100 分，那麼我們縣市相對來說是多少分。遠見二的報導中曾經說明指標的計分與標準化方式，而往後的第三、第四次調查，就不再詳細說明，推估應該是相同的方法。例如遠見二統計數據部份，報導指出：

指標計算方法，依據 IMD 的報告，先將每一細項下，每個縣市的評比值，經過標準化過程，求其標準差值，再以加權算出每個縣市在每大類排行榜，最後加總五大類的排行為總表現排名。

至於「加權」部分，依據筆者所參與的研究所知，國際評比機構 IMD 的評鑑，總計評鑑各國家或地區四大面向，而每個面向又各有 5 個次指標，共計 20 項次指標，皆佔 5% 的權重（合計權重為 100%）（朱景鵬等人，2006；朱鎮明、朱景鵬，2006）。由於遠見常態化後的硬數字評鑑指標為 50 個，而最後第一名總分為 100 分，或許每個指標皆佔 2% 的比例，這就是遠見評鑑系統所稱的「加權」。統計得分之後，依據遠見四中（第 330 頁）表示，係以總排名第一名的台北市作為 100 分暨比較基礎，依序定出第 2 名、第 3 名，以及之後各縣市分數。這種方法依據筆者所知，就是 IMD 的標準化與排名方式，¹⁴ 可讓各縣市政府看看，自己與最佳標竿的縣市的差距狀況。

二、時間：發布、民調執行期間、統計資料的時效

兩份刊物合計 10 次調查的發布（出刊）時間大致集中在七、八、九 三個月，也偶而早到六月，晚則會到十月或是十二月。為什麼是年中辦理評鑑或是進行民意調查，而不是在歲末年終之際，兩份刊物似乎都沒有說明。

經過訪談得知，評鑑所需要的統計數字，大部分是行政院主計處的官方資料，這個資料是在每年年底或隔年年初，由地方政府提供給主計處，主計處據以彙整、確認並且公佈，大體上就是每年第一季、第二季之間。接著，雜誌社檢索數據、進行民調、分析與寫作，以及編輯與出刊，大概也就是每年夏天、秋天，因此，評鑑結果的發表，大體上來說是根據官方最新、較為可靠的數字，流程上似乎沒有延遲。另外，近幾年各項選舉的辦理時間都在年底，若雜誌的縣市評鑑專號出刊時間在年底，其民調結果將可能干擾選情。例如受訪者指出：

要在年底公佈的話，會遇到有很多資料尚未公佈，這樣會差了個幾年，尤其許

¹⁴ 有關 IMD 的排名方式，可參見林大侯與吳再益（2003）、朱景鵬等人（2006）。

多選舉都是在年底舉行，如果那時公佈，會有干擾選情的疑慮，這不是我們主要的目的。在年中的話，資料都出來了，會比較完整（天下雜誌受訪者）。

其次，在民調的執行時間方面，如果指標包括滿意度調查的主觀指標，則至少在出刊前一個月執行。爲了避免當時可能發生特定事件影響民眾的一般觀感，而且方便進行跨縣市的比較，全國性的電話調查作業會在 15 天內執行完畢，基本上符合電話訪問與民意調查的要求。但是，有時候拉長到一個月，這種情形在民調的執行實務上是不盡妥當的（例如天下三）。

第三，在引述的客觀數據往往是用前一年的非當期數據。如果要調查當年的績效，民調指標部份比較沒有問題，技術上半個月之內可以完成，但是在客觀的統計數據上，除非調查團隊有足夠經費、專門人力密切注意縣市政府的施政表現，而能夠即時收集數據資料，否則基本上不太可能取得當年的數據。

因此，爲了執行上的行政便利，通常會引述前一年的政府財政、主計等方面公報的數據。不過，實際上兩份雜誌有時候引用到前兩年的數據，甚至加以標準化後，綜合計算成爲總排名。也就是說，雜誌的標題可能是二〇〇四縣市調查，但除民調資料是最新的之外，數據資料卻是前一年、甚至前兩年的資料。本文以爲，這是將就雜誌社人力、官方數據的更新速度與正確性等因素，應無可厚非。但是，過往 1-2 年的數據，是否能夠詮釋、解說現今的競爭力，這是個值得深思的課題。

三、評比結果的公佈

績效評比結果，應該讓接受服務的民眾、利害關係人了解，展現外部責任。若是衡量結果不公開，缺少公共評估的機會，將會失去原始用意，組織未必根據衡量結果學習改善（施能傑，2001：25）。這個時候，媒體的參與及報導方式，就會產生深度的影響，因爲在媒體公佈的壓力下，地方政府會做點事情來改善。

在本文研究的 10 次評比中，多數評比結果被雜誌以一定篇幅加以報導，報導頁數最少爲 4 頁（遠見二），最多是 26 頁（天下三），10 次的平均報導頁數爲 19.6 頁。這些報導中，除了施政滿意度（民調數字）與統計數據外，還有一般文字報導、專訪與敘述。

表二 天下及遠見雜誌三年來縣市評比報導篇幅比較表

報導篇幅	天下 一	遠見 一	天下 二	遠見 二	天下 三	遠見 三	天下 四	遠見 四	天下 五	遠見 五
民調 結果	12	縣市提供的數據 7 頁，文字敘述 13 頁	6	0	12	17	5	0 ¹⁵	民調與統計數字係合併報導 ¹⁶	18
統計 數字	10		10	4	14	5	8	6		6
總計	22	20	16	4	26	22	13	25	24	24

資料來源：作者自行整理。

值得注意的是，評鑑結果公佈之後，是否要完整的列出所有總項目與次項目的排名，也就是說，要不要「隱惡揚善」。在這個面向上，兩份刊物作法不同，天下雜誌是將受評的 23 縣市全數列出總排名與分項排名，同時與前一年的成績做對比，表現好的與表現不好的，讓人一目了然。至於遠見雜誌方面，對於統計數據（縣市競爭力）則僅公佈總排名、分項排名的前 15 名，而施政滿意度（問卷調查）則分項目公佈前幾名，換言之，表現不好的縣市不會被報導出來。

四、評比結果

本文研究的評比有 10 次，每次的評比或排名結果有相同相異之處，但大致可看出名列前茅者大多是幾個縣市。在本研究所匯整 9 次排名性調查（遠見一是招商力，沒有進行總排名），取前 10 名來計算，出現頻率由高至低分別是：台北市、新竹市（各現 9 次）、桃園縣（8 次）、台中市（7 次）、台北縣（6 次）、新竹縣、台南市（各出現 5 次）、台中縣、高雄市、澎湖縣（以上出現 4 次），這 10 個縣市就佔 54 次（全部記數 90 次，約佔 68%）。

在首長滿意度方面，總計有 5 次的評比曾經執行過民意調查，若取前 5 名，出現頻率最高者是前澎湖縣長賴峰偉（4 次）、其次是台北市長馬英九（3 次）、前台北縣長蘇貞昌、前苗栗縣長傅學鵬、台中市長胡志強、前高雄市長謝長廷、新竹

¹⁵ 創意城市調查，一般文字報導 4 頁，民調數字分析為 10 頁，但遠見四的競爭力調查沒有將創意城市調查合併，所以不計入地方政府評鑑。

¹⁶ 天下五的報導，將一般專題的文字敘述、民調與統計數字暨排名合併進行，因此難以區分。

縣長鄭永金、桃園縣長朱立倫、新竹市長林政則、高雄縣長楊秋興各 2 次，¹⁷ 前宜蘭縣長劉守成、謝深山各 1 次（總計 25 次）。

上述施政績效卓越的縣市，除了首長為代理（例如台北縣）、連任已滿兩屆（例如澎湖縣、宜蘭縣、苗栗縣）之外，在九十四年十二月的縣市長選舉，都能獲得選民肯定而獲得連任。至於九十五年天下四的民調數字顯示，新科縣市長的施政滿意度，全部排名在後半段，到了天下五的報導，有些新任縣市長的施政效果獲得民眾肯定。另外，競爭力、滿意度評比，與當選或是連任與否，有待透過系統的統計分析進行檢驗。

肆、媒體參與地方政府績效評比的意義與省思

天下與遠見雜誌，這兩份對國內中產階級影響力頗高的刊物，從民國九十二年開始各自以不同但相近的方法，進行了 5 年的地方政府評比，並且以媒體的觀點進行報導與說明，扮演獨立監督與資訊揭露的角色，揭開地方政府的運作，在政府績效評鑑理論與實務上都有獨特的意義。

另一方面，媒體評鑑過程若能增加在地利害關係人的參與，或是更審慎、謙虛的與學界、受評者代表等對話與溝通，更能增加民主政治與民主行政的品質與可能性，以及督促地方政府更加重視。美國的 GPP 可說是媒體共同參與地方政府評鑑的很好案例，但非營利組織、大學扮演同等的角色，三方應有一定的平衡與互補效果。

至於台灣的經驗，媒體是居於全然主導的地位，影響力幾乎沒有節制，未來若能更廣泛徵詢，甚至納入各界意見，將更增加評鑑的實際效果。以下，本文將繼續探討縣市競爭力評鑑的幾個研究問題，包括這種績效評鑑的對象是核心業務或是治理能力、優點與缺點、未來還可以如何改善等等。

一、績效評估的目的與方法

對政府進行績效評估，首先要確定的議題之一是，要評估哪項績效或變項

¹⁷ 若是不考慮其他總體大環境因素，僅參考九十四年十二月的縣市長（北高除外）選舉結果，被拉下馬、未獲連任的縣市長，例如南投縣長林宗男、嘉義市長陳麗貞，在天下三、遠見三的首長施政滿意度排名都很後面。每次評比都在後段班的基隆市長許財利，最後仍獲得連任。

(Cogburn & Schneider, 2003: 1340)，以及如何建構適當的指標(黃一峰，2003：298-303)。績效的衡量，最好應該是產出與成效的狀態。由於政府績效與生產力是為了民眾與服務對象，因此最理想的衡量對象應該是以核心業務為主，瞭解長期的效果或政策影響，特別是如經濟發展、教育文化、生活福祉、公共投資、就業與工作環境、醫療水準等等，這些廣泛領域涵蓋了政府的活動，與公眾生活息息相關，能夠創造更大範圍的公共價值(Kirlin, 1996)。

(一) 天下與遠見做的不是治理評鑑，而是業務或競爭力評鑑

雖然兩份雜誌曾經用「治理」來陳述與討論當前地方政府的管理課題(例如天下三、遠見三)，但從這幾次縣市政府評鑑的本質來說，兩份雜誌所辦理的評鑑，應該不是治理能力評鑑，而是評鑑地方政府的核心業務。也就是說，不評估縣市政府與在地利害關係人(縣議會)、當地媒體、中央派駐單位、社區團體等，從他們角度檢視縣市政府是否落實地方民主與地方治理，因此與學界所說的「治理」沒有什麼關聯性。

天下雜誌的受訪者就曾經表示，他們所稱的「治理」不是指民主政治與公民參與，而是以專業的企業管理提升地方競爭力：

治理對我們來說不是這麼重要，城市的競爭力才是我們比較關心的，如城市的經濟、性質等等…我們所提到的治理可能跟你所提的治理不完全一樣，這邊可能是當作一個企業在運作的觀念，所以這可能是定義的問題，你談的可能是 governance，當然裡面會有一些是 overlap 的…每個縣市都會落入思考選民、地方派系與縣市政府和議會間關係的巢臼中。政治面向不是我們主要關心的面向，我們關心的是縣市政府如何以企業的經營方式，將縣市的競爭力帶動起來(天下受訪者)。

從上述訪談結果大體可以知道，天下雜誌所稱的治理，似乎不僅是「不完全一樣」，更是很大程度有所不同，而且希望是從企業、專業管理角度思索如何提升競爭力，至於地方上利害關係人因素，則不在評鑑過程之考量範圍內。例如遠見雜誌從招商力到往後 4 次的縣市競爭力(經濟表現、政府效率、企業效率、基礎建設、科技)，以及天下雜誌目前常用的幸福城市(經濟發展、行政效能、治安、教育文化、環境 5 個面向)，都屬於地方政府核心業務評鑑。

但是，獨立執行業務評鑑，而很少參考專業意見是否妥適？媒體難道只滿足於監督結果(競爭力)，而忽略政府運作的過程(民主治理)？後者，難道不是確保

各界共同參與暨監督政府運作的最佳機制？例如即使是「專業管理」，兩份雜誌僅是零星、個別性的徵詢學界與專家（對績效評鑑與地方政府運作較有概念的學者）意見，也就是說，從報導文字表面來看，學者專家參與程度不是很高。

例如，天下二曾表示「係由調查團隊與專家學者」，但報導中沒有指出有哪些人；至於遠見雜誌部份，僅台大國發所唐代彪教授曾在評鑑初期，協助遠見雜誌設計指標系統（之後似乎就不再參加）；另外，因為民國九十四年年底縣市長改選，遠見三爲了辦理民調而曾諮詢東吳政治系盛治仁教授。另在 10 次報導中，僅見媒體訪問學者詢問一般縣市政府管理的意見，而少見到學界或專家全程參加。

不管要執行的是業務評鑑還是治理評鑑，都應該廣泛諮詢專業意見，甚至是受評者的態度反應。在兩份雜誌的報導內容中，似乎很少看到這個諮詢、外界參與的說明，多元的諮商與參與過程，較能確保以嚴謹的方法與程序，達到評鑑的信度與效度，也更能爲評鑑結果負責，不致產生錯誤或是誤導的資訊。

（二）指標系統：穩定系統較有助於縣市政府針對弱點進行改善

遠見雜誌比天下雜誌的評鑑，在指標上穩定性較久，但現在已經差不多都穩定化。對於受評者來說，評鑑內涵若常變化，意味難以確認變革與策進的標竿與重心，評比也難以發揮引導地方政府的作用，簡言之，考評不宜隨機、隨興抽查，也不能說要突擊檢查。況且，學者指出，指標變動過大，意味難以進行常年的追蹤，也難以影響社會或是地方政府的觀念與行動（馮燕等人，2001：2）。

有關指標系統的內涵，例如評鑑面向、細項指標、評分與標準化方式，本文已經在第參部份加以說明，簡言之，兩份雜誌的指標系統已經大致穩定，不像前 1-2 年那樣變動性很大。早期的變動性大，可能也與媒體特性有關，也就是媒體關切話題性、新聞性、爭議性的熱門事件與議題；另一方面，或許媒體認爲社會是變動不居的，不宜用固定的指標，去衡量變動的局勢、變動的民眾需求。例如天下的受訪者就曾表示：

不認為可以十年都可以用同一套指標，所以我們都有做一些調整…我們要告訴縣市政府，現在民眾最關心的是什麼…所以說指標都會有所調整…我的目的是告訴大家可以往哪個方向，這對我來說才重要。我不是要讓他們為了某個指標才怎樣，這不是我要的。

媒體評鑑地方政府，甚至是各種評鑑制度，不管用意爲何，似乎還是要建立穩定化的指標與評分系統較佳，才能真正發揮考評、提振地方競爭力的效果。有句話

是績效管理的名言，那就是「你衡量什麼，就得到什麼（**You get what you measured**）」，必須持續衡量，在公佈的壓力下，才能讓受評者設定目標、分配資源、激勵士氣、進行改善的準備，並且檢驗改變的狀況（OECD, 1997；丘昌泰，2000；范祥偉、王崇斌，2000；張瑞弘，2003）。若是突襲式、任意隨興的抽考，每年「考試科目」不盡相同，受評者窮於應付、無從準備，或是反正怎樣都不合媒體的心意乾脆文風不動，落到這樣的結果也沒有什麼意義。

從績效管理的角度來說，早幾次的天下雜誌對地方競爭力、幸福水準的衡量，或許有媒體本身特性與組織目標的考量，認為未必非要依循學術派的想法去進行不可。不過，媒體是社會公器，似乎沒有恣意的空間與權力，若是依循一套民主社會的程序豈不更佳？這套尊重受評者意見的基本程序，可以是透過公共參與來建構較妥適的指標體系，透過有目的地廣泛徵詢來確認社會需求與公共議題焦點。在這個諮詢、諮商的過程，若能提早進行，而且讓地方政府代表參與，讓他們事先知曉指標及早準備，或是制度化、常規化，完備那些業務執掌中被忽略的政務，不是更能達到督促政府、提升民眾幸福感的目標嗎？

除了指標內涵穩定化應該有助於縣市政府改善績效外，兩份雜誌將調查結果標準化與排名方式，值得未來政府建立類似制度的參酌。兩份雜誌的調查都呈現出主觀指標與客觀指標的比例、不同計算單位如何合併計分（如人均綠地面積與空氣中懸浮微粒標準）、要用四分位法或是十分位法、指標總數與權重等等，這些評鑑過程的技術知識，應該是相當實用的。

其次，要注意可控制與非可控制的指標（**discretionary or undiscretionary variables**）。某些施政措施的效果影響是長期的，而且經常是跨機關的產物，所以當評比對象是縣市政府時，常會造成機關有「非戰之罪」或非地方政府所能控制的困境。簡言之，指標應選擇縣市政府可以完全控制管理的指標（施能傑，2001：24），若是不能由地方政府控制、管理與改善的指標，每年定期評鑑是沒有太大的意義。

從指標能否由地方政府控制角度來說，兩份雜誌都有某些指標難以符合這樣要求，例如天下一的「大專院校數量」（這個不是地方政府所能控制）、天下二的37個10年變化指標（本意十分不錯，但是10年的長期變化，並不是在任縣市長所能控制的因素）；遠見二、三、四的科技指標部分細項指標（每千人擁有電視數與電話數，而且現在很多人都使用手機）等等。天下二部分指標，出現難以理解的歸類，例如將縣市長的施政滿意度、貪污腐敗嚴重度，放在八大面向的財政穩健面

向，這似乎與財政穩健的指標沒有很大的相關度（每人財政赤字、每人償債餘額、歲出自有財源比、每人歲出）。

對於指標特性能否一定要能控制或是無法控制，遠見受訪者提出另種看法，可是值得參考。她指出：

有些硬指標雖然非地方政府可以控制，而造成排名低落，但是它卻代表了某些意義，這些意義可從不同面向去解讀，像是科技指標的電視擁有數等等，雖然這個並非是地方政府可以操控的，但是可能這部分媒體或學界去解釋其中的原因，都會有不同的解釋。

另外，某些指標對地方政府很有意義，諸如工廠或是商家登記家數、就業人口數、刑案與竊案破案率（天下一、二、四、五；遠見二、三、四、五）、債務餘額占歲出比例、教科文歲出比例（天下一）、經濟發展歲出比例、藝文活動辦理次數（天下四、五）等等，這些與地方政府的執政能力，也就是說只要地方政府願意改善，就有成效提升的可能性。

二、評鑑成本、政府所能提供的協助與雙方互動

（一）評鑑成本

台灣目前對於地方政府績效評鑑制度，尚未建立外部評鑑體制（目前僅有縣市政府的自我評鑑制度），由知名且頗具公信力的媒體願意憑藉己力，建構並且連續 5 年執行縣市政府的評比，從監督制衡以及資訊揭露角度來說，尚稱具有意義。但是，建構評鑑制度、設計指標等等，這些工作雖煩但是不難，最難的是，政府普遍沒有收集與處理即時資料、資訊的文化（Hoogenboezem, 2004），如何認定並且取得有用、正確且可以比較的資訊，並且要降低誤用、濫用或是不當解釋的情形（郭昱瑩，2001：37）。在成本（財務、行政、專業人力）考慮下，評鑑難以求全，只能針對比較可行、容易取得的指標進行評比（施能傑，2001：24-25）。

從受訪者的說明，以及本研究查閱歷次評鑑的編輯小組名單，加上還有更多有形無形的人力、行政與時間支出，可以想見這類的評鑑應該是吃力不討好，例如天下雜誌就配置一位研究員專門負責資料分析，另有 5 到 10 個人幫忙蒐集與處理資料，更何況是上萬份電話民調的支出，就要數十萬到百萬之間。同理，遠見雜誌的編輯小組也有一定的規模才可能執行這類調查，受訪者也表示「要進行軟指標的一般性民調，是需要較大的經費的」。有些評論意見指出，兩份雜誌的民調樣本太

少，但是若要增加到一般民調的信心水準、減少抽樣誤差，樣本需要達到 2 萬 4 千份，成本將會成倍增加。

（二）地方政府對公佈評鑑結果的反應

地方政府的態度與對評鑑結果的反應（反彈），也是值得注意的面向。評鑑結果名列前茅者，當然可以拿雜誌的報導當作政績，好好宣導與傳播，當作首長的政績。排名在後段班者，反彈難以避免。某些地方政府會與發佈的雜誌社接觸，索取詳細的分數、指標，這就可能代表該縣市把認真看待評鑑結果而且想要改革。但是，若地方政府第一年評比落到後段，還可以質疑評比不公、指標有問題、數據沒有更新、地方貧瘠資源缺乏，但如果連續幾年、幾次評比都落到倒數名次之列，那就不是評鑑制度的問題，而是首長的領導統馭與管理能力的問題了。態度較為負面或是正面的地方政府都有，例如：

一些縣市的縣市長要開某項會議，底下的人打電話來跟我們要資料。就我們四年下來，總的來說至少有七、八次…經常打電話來的是，是那些排名比較落後的縣市…有時藍的罵，有時綠的罵，兩邊都罵過啊！（天下受訪者）。

後段班的地方政府，基本上因為許多地方政府有先天上的限制，便沒有公布後面的縣市政府排名，當然他們會打電話過來抱怨…要詳細的調查結果，像是台北市和台中市等等…各地方政府會自行去分析他們所有的數據，尤其以台北市和台中市的分析能力較強，我相信他們都可以從數據上去瞭解他們落後的原因，並進行改善（遠見受訪者）。

評鑑結果的優劣與排名的前後，除了結構與資源的因素外，有些縣市長是本身就是比較有問題的，或是選擇性利用評鑑結果。部分農業縣、離島縣也都能出現在平均 10 名之內。遠見的受訪者則認為，施政滿意度的調查可刺激地方政府進行改善，像是高雄縣長楊秋興，幾次的調查中迅速竄升，而這可以鼓勵地方政府發展，但對其他排名較低的地方政府是一種傷害。雖然各縣市都會將評鑑結果加以列管或管考，但是實際上的改善效果不彰。

（三）媒體與政府合作的可能性

地方政府的反彈，除本身改善的意願與努力之外，中央政府主政單位是不是可以與媒體合作，增強調查的信度與效度。促進地方自治與提升施政績效，是中央政府無可推卸的責任，而績效管理與評鑑，正是一個地方政府管理現代化的制度，從

評鑑過程的周延性與完整性來說，提供部分經費、提供指標調整建議、鼓勵地方政府提供完整充分資料等，都是可以考慮的方向。不過，媒體獨力執行評鑑也有監督制衡、避免不當政治聯想的優點。¹⁸

另一方面，媒體如何看待官方的協助與設計中的評鑑制度？如果中央政府要設計類似的評鑑，應該如何與媒體合作？媒體的優勢何在？首先，訪談結果顯示，兩份媒體看來都「樂意看到」政府執行地方政府評鑑，並且「樂觀其成，但如果政府評鑑的不公正，媒體當然是會跳出來批評」。例如天下的受訪者提醒：

調查當然會顧此失彼，若最後只是流於妥協，我認為那就不要做了，因為這樣是沒有意義。評鑑的目的是要讓各縣市更了解自己，與掌握未來的改善方向，若只是想要皆大歡喜，成效就看不出來了。

在本文的訪談中發現，兩份刊物並沒有很大的意願與官方合作，也沒有特別想要向政府申請補助，理由可能是招標過程繁瑣、官方會對評鑑過程提出特別意見、未必願意公布詳細資料、甚至中央官員批評民調樣本過少等等。例如：

內政部長李逸洋，之前還是次長時所說過的話，在我們第二年做調查時，同時年底是選舉，做出來的結果大部分綠的縣市排名都在後面，李逸洋就說我們的，樣本數太少、不公正等等（天下受訪者）。

至於政府是否願意與政府合作，或是媒體扮演什麼樣的角色，其實我們都採取開放的態度，基本上媒體是一個監督的角色，但是重點在於官方是否敢公佈他們的詳細資料，這才是重點所在…與官方合作，他們有資料獲得的優勢，而這些資料是民間不易取得的。但是我們比較怕的是與政府合作，他要開始招標，然後限制我們評鑑的過程等等，沒有對等的關係，限制又過多，可能不是我們想要的（遠見受訪者）。

除了獨立監督之外，媒體評鑑還有資訊揭露的優點。政府可以學習媒體的寫作與報導方法，讓公佈的評鑑結果更有可讀性，讓更多民眾有興趣關心自己居住地的官員的表現。媒體的寫作，是比較有特色的，具有故事性、貼近民眾的日常生活；至於政府的文宣、文件，通常難以讓人閱讀與理解。

¹⁸ 本文的一位匿名審查人提出一項看法，值得引述，大致是：若維持現狀，媒體站在監督的立場，對政府的施政進行評鑑，其實也是好的，可以喚起民眾關切。若媒體與政府合作，其評鑑結果不免遭受質疑。

一種比較屬於宣導性，一種就是比較貼近人民心理，政府怎麼講，人民就是會認為不貼近心理，其中當然會有一些政治的牽扯…內部就會討論這些報導是否大眾會不會看，同樣地，對艱澀的問題與專業性的用語，都要轉換為可讓大眾閱讀的文字表達方式…要說個故事給大眾聽，或是營造一個情境來 touch 大眾（天下受訪者）。

媒體寫作方式是用新聞化的、故事性的方式去進行報導，貼近一般民眾的想法與生活，從民眾的角度去思考進行報導，而政府的公報卻是政令宣導，一般民眾較難理解，也不想去進行閱讀（遠見受訪者）。

從政府與媒體的相對優劣勢中，也不難發現雙方互動與合作的意義。例如官方有資料、經費、正式化的優勢，至於媒體則有寫作及報導的優勢。遠見的受訪者建議：

對於政府調查結果公布，可以採取外包的方式，透過民間單位去進行設計，用新聞化的方式進行闡述，說幾個吸引別人的小故事，讓一般民眾更能簡單的閱讀，這部分我瞭解在政府 e 化方面的宣導，好像是就採取這種形式…如果是針對排名較差的縣市，官方如果無法進行評鑑的公布等等，可以透過媒體的報導，瞭解其落後的原因，其間是否有些小故事等等，使得整體的評鑑更活潑。

既然當前知名媒體已經有實際的整合與推動成效，政府若能出面提供財務、行政專業、統計數據、關鍵核心指標的認定等等，甚至透過行政力量鼓勵地方政府配合，應該更能讓穩定，強化監督地方政府的力度，更可以透過媒體宣導，將評估結果完整且忠實對外說明。另外，應該設計一些管理諮商制度，協助評比之後敬陪末座的地方政府加強管理能力。

三、評鑑之後的下一步—管理諮商與標竿學習

評鑑之後，可以不僅是將結果加以公佈，更有積極的改善作為，提供政策或業務的改善建議。例如前述所談到的「政府績效專案」（GPP），就是直接透過處方或建議式（prescriptive）問卷（指標），闡述地方政府若要提升政府管理能力，應該哪些具體的管理活動。

至於「歐洲品質管理基金會」（the European Foundation of Quality Management, EFQM）所辦理的公、私部門品質競賽（the European Quality Award），於競賽之後會針對個別組織提出分析報告（feedback report）。如果參賽

組織願意並提出要求，歐洲品質管理基金會可以安排評審小組成員與參賽組織進行面對面討論，分析報告中組織優點及待改進部分。

至於英國的「最佳價值評鑑系統」規定，每次的評估報告將會送交地方議會政府當局確認有無異議，如果地方政府收到報告後有不同意見或新的證據，足以推翻評鑑小組的決議，則制度上仍保留「兩週」的時間讓地方政府提出正式要求，評鑑小組則會進行複審，判定是否提出修正報告。¹⁹

在台灣，媒體於評鑑之後、發布之前，要不要先提供給縣市政府檢視？有何作為以督促被評鑑單位進行改善？這是可以繼續考慮的議題。首先，是否該對地方政府是否該提供改善建議，媒體目前的作法是不同的，天下雜誌似乎是有意願提供建議，而遠見雜誌則否。

我們不是不打算建議，在文章中我們都有寫，做這樣的調查本身就是一個建議，這是我澄清的地方。我們都會提出一些 solution，這就要端看縣市政府有沒有參考，我們不會主動去向縣市政府做說明或建議，沒有縣市要求我們去做協助（天下受訪者）。

我不覺得縣市政府會不知道自己的問題所在，這是做與不做的問題。每個縣市都有研考單位，就現況，也有可能是受到法規的限制或是結構上的問題…像民調也只是參考，若好就要，不好就不要，那這只是為了選舉，沒有真心想要做縣市的改造（天下受訪者）。

很樂意提供指標上的所有報告，但是我們是不太會提供建議的，當然有些縣市政府會在我們調查之後打電話進來想聽我們在某些方面的建議，但一般我們是不太提供的…每次的報導不僅是針對數據上的公布，我們也會針對許多重點縣市或是進步最多的縣市去進行觀察和重點專訪，瞭解並報導他們的缺點，他們也可以透過這些訪談去瞭解他們本身的缺點並進行改善（遠見受訪者）。

另外，天下雜誌的受訪者提出一些建議，或許中央主管機關設計相關制度或是地方政府參酌運用，例如評鑑團體要由具有地方高階首長的歷練與背景者領導、規劃評鑑之後「影子學習」機制等等。

一個評鑑機構，要跟縣市政府是一體的、平行的、一起參與的，維持著夥伴的關係，就猶如顧問公司做些什麼事情，就跟著做。但顧問公司最讓人抱怨的是

¹⁹ 有關歐洲的 EFQM、英國的最佳價值評鑑系統詳細內容，可以參閱朱景鵬等（2003）。

只會說不會做，所以也可以參考農技團的方式。再回來說，就是評鑑機構最好是有市長或是副市長經歷的人來帶領，底下的各單位或是小組的成員，也最好是有縣市局處首長的歷練或相關專業背景。另一種是所謂的「影子學習」，例如大陸就是這樣子，把他們的農業部副部長，派去美國跟著他們的副部長去做、學習與觀察。

另外，在公佈結果的報導方面，比起一般政府文宣與文件，媒體的寫作方式較有生動的故事性、新聞性與可讀性。另外，媒體完成評鑑工作後，都會對表現優異或是滿意度特異的縣市，安排專訪報導加以讚揚，並請他們說明施政理念與管理方法，這也可說是形式上的標竿學習。

以上是從從績效管理觀點，檢視天下與遠見雜誌的調查理念、方法與報導方式等議題，兼以適度的訪問，討論兩份雜誌執行縣市政府績效評鑑的概況，說明與討論指標系統與評分方式的價值與意義，媒體評鑑的優點與缺點。簡單來說，這 10 次調查都是競爭力或是業務評鑑，目前中央政府對地方的自治監督，尚未建立全面的外部評鑑制度，因此這類的媒體評鑑，具有獨立監督與揭露地方施政資訊的功能。再者，評鑑過程所累積的評鑑程序詳細知識或技術，對行政院建立類似評鑑制度有一定的參考價值。最後，媒體對評鑑結果的報導與寫作，可能比政府文宣更有可讀性，從資訊公開的角度來說，媒體公佈的效果較佳。

另一方面，媒體享有社會上很大的影響力與權力，但這兩份雜誌執行過程，似乎少見到相應的更負責態度，如謙虛地對評鑑流程、指標、民調樣本等，進行多層面諮詢，與地方上的互動似乎僅限於調查結果出爐之後對特定縣市的專訪等，對於縣市政府的建議，不妨更明確具體些等等。

伍、結論與建議

天下與遠見兩份媒體秉持對縣市政府進行績效評比的理念，從民國九十二年迄今（九十六年），連續 5 年辦理了 10 次評鑑作業，並且以相當的篇幅進行報導，彌補了當前中央對地方政府的外部評鑑與管理空窗期。雖然早年的評比主題、評比面向、指標都有不同程度的變化，但這幾年兩份雜誌都有穩定化趨勢，一定程度可以揭露縣市政府的施政表現、反應民眾觀感，讓後段班地方政府知所警惕。從監督政府、資訊揭露、督促改善的角度來說，兩份雜誌的評鑑應該具有一定程度的意義及價值。

其次，目前行政院正委託學術團體建構相似的縣市政府外部評鑑機制，媒體所累積長期經驗，應該能夠提供重要且可貴的參考，包括：如何將主觀態度（滿意度調查）與客觀數據進行連結、如何進行主觀調查與樣本數目、調查結果的排序與標準化、如何界定關鍵的評估面向與指標、正確且即時數據最快的取得時間、妥適的調查結果發佈時間、調查結果的報導方式與文筆等等。

儘管媒體在沒有政府的協助下，進行 10 次的調查，但是執行過程也有一些議題值得注意。首先，媒體可以不需要政府的支助，避免遭受政治力操控與干預，卻不宜排除其他社會團體或非政府機構的參與，甚或考慮建立常規性的制度與指標。美國 GPP 專案是非營利組織委託，由媒體、學界共同執行，這三者有一定的平衡與截長補短效果，而且指標系統 6 年沒有很大的變動。但是台灣卻由媒體主導完成，可能會過於顯媒體本身所要求的新聞性與話題性，增加評鑑結果與報導引發爭議的可能性。

因此，未來兩份雜誌若能在評鑑過程增加在地利害關係人的參與，或是更審慎、謙虛的與學界、受評者（地方政府）代表、地方社會團體等對話與溝通，更能增加民主政治與民主行政的品質與可能性，以及督促地方政府更加重視評鑑過程與結果。對於各界對評鑑過程公平性、指標、信度、效度的質疑，調查單位可以邀請專家學者評估流程，並在下一期的報導中適度回應說明，甚或接受公眾意見進行調整。

對於中央政府來說，有關單位能與兩份雜誌討論與溝通，不妨考慮提供適當的補助（特別是民調部分）、提供指標的調整建議、鼓勵地方政府提供完整充分資料，藉此增強調查的信度與效度。至於官方正在規劃的縣市政府外部評鑑制度，不妨與媒體的調查進行區隔，配置較多的權重或比例在縣市政府與地方利害關係人的接觸、互動以及參與。

對於地方政府來說，各縣市政府消極的打電話去抱怨評比與指標不公、數據錯誤之外，至少可以將兩份雜誌的全部指標彙整成爲「媒體績效指標清單」。指派專人固定與媒體保持聯繫，如索取指標與排名狀況、盯住指標與表現的變化、主動提供統計與話題性的政府資料、請各局、室針對「媒體績效指標清單」列管改善等等。

面對媒體的評鑑，有些縣市政府或是縣市長總會擔心不如其他同級縣市，到議會將遭到反對黨的批評質疑；不然就是質疑評鑑不公、媒體預設立場等等，因而不大支持縣市評鑑，不喜歡資訊公開。其實，地方首長應該體認到，媒體報導應該是

與縣市長站在同一陣線，用來監督文官系統的表現。畢竟，縣市長是人民付託的政治首長，任期最後將受到人民的評價與判斷，與其四年之後才急急忙忙拚政績開支票，不如放寬心胸以更寬容的看重評鑑結果，並以此嚴格督促所屬進行改善。

參考文獻

- 丘昌泰（2000）。**公共管理—理論與實務手冊**。台北：巨流。
- 朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎（2003）。**地方政府治理能力評估模式之建構**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 朱景鵬、高長、朱鎮明（2006）。**政府效能國際評比指標之研究**。行政院研考會委託研究報告，未出版。
- 朱鎮明、朱景鵬（2006）。政府效能對國際競爭力影響評析。**研考雙月刊**，第 30 卷第 6 期，頁 6-23。
- 吳定（1990）。**行政機關生產力衡量模式之研究**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳宜蓁（1998）。從大眾媒體角色看政府對待公共安全之媒體策略。**理論與政策**，第 47 期，頁 130-144。
- 李允傑（1999）。公部門之績效評估。**人事月刊**，第 29 卷第 4 期，頁 4-14。
- 林大侯、吳再益（2003）。**運用國家競爭力評比指標強化施政績效管理**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 林欣吾（2003）。研究機構評鑑指標之探討。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（231-270 頁）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 林嘉誠（2003）。行政機關績效評估制度的建置與回顧。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（3-20 頁）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 施能傑（2001）。建構行政生產力衡量模式之芻議。**中國行政**，第 69 期，頁 15-46。
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論**，第 10 卷第 1 期，頁 155-182。
- 韋端、鄧弼文、謝邦昌（2002）。台灣地區地方競爭力評估指標建構之初探，2006

年 3 月 2 日取自網址：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION /FM/091/FM-R-091-021.htm>。

- 孫本初（2000）。美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案（GPRA）為例。**研考雙月刊**，第 24 卷第 2 期，頁 27-35。
- 孫本初（2002）。政府績效管理的新思維。**考銓季刊**，第 29 期，頁 38-46。
- 張瑞弘（2003）。施政績效評估作業說明，2007 年 6 月 10 日取自網址：<http://www.rdec.gov.tw/home/local.htm>。
- 郭昱瑩（2001）。政府機關績效評估探討。**研考雙月刊**，第 25 卷第 4 期，頁 30-38。
- 陳金城（2001）。如何透過媒體創造業務行銷優勢之研究。**郵政研究**，第 79 卷，頁 89-96。
- 馮燕、曹壽民、黃富源、蔣本基、劉代洋（2001）。**台北市政府施政績效評估指標研究**。台北市：台北市政府研究發展考核委員會。
- 黃一峰（2003）。行政機關業務評估指標建構—以衛生署為例。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（291-320 頁）。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃紀、吳重禮（2000）。台灣地區縣市層級分立政府影響之初探。**台灣政治學刊**，第 4 期，頁 105-147。
- 黃國敏（2005）。桃竹苗地區縣市長施政滿意度與族群結構之研究。**中華人文社會學報**，第 3 期，頁 10-39。
- 黃國敏（2006a）。臺灣地區五個地方市政府行政績效評比。**中華人文社會學報**，第 4 期，頁 10-42。
- 黃國敏（2006b）。桃竹苗地區四縣市政府行政績效評比。**政策研究學報**，第 6 期，頁 89-132。
- 臧國仁、鍾蔚文（1997）。框架概念與公共關係策略—有關運用媒介框架的探析。**廣告學研究**，第 9 卷，頁 99-130。
- 鄧弼文（2001）。**台灣地區地方競爭力評估指標建構之研究**。輔仁大學應用統計研究所碩士論文，未出版，台北。
- 謝秀萍（1999）。有效的媒體公關。**動腦**，第 280 期，頁 60-61。
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Cambridge, MA.: MIT Press.

- Ammons, D. N., Charles Coe, & M. Lambardo (2001). Performance-Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspectives. *Public Administrative Review*, 61(1): 100-110.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures? *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- Brudney, J. L., & D. S. Wright (2002). Revisiting Administrative Reform in the American States: The Status Reinventing Government during the 1990s. *Public Administration Review*, 62(3): 353-351.
- Burke, B. E., & D. S. Wright (2002). Reassessing and Reconciling Reinvention in the American States: Exploring State Administrative Performance. *State and Local Government Review*, 34(1): 7-19.
- Coe, C. (1999). Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts. *Public Administration Review*, 59(2): 110-115.
- Cogburn, J. D., & S. K. Schneider (2003). The Relationship between State Government Performance and State Quality of Life. *International Journal of Public Administration*, 26(12): 1337-1354.
- Donahue, A. K., S. C. Selden, & P. W. Ingraham (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2: 381-411.
- Hoogenboezem, J. A. (2004). Local Government Performance Indicators in Europe: An Exploration. *International Review of Administrative Science*, 70(1): 51-64.
- Kelly, J. M., & D. Swindell (2002). A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5): 610-621.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD.: John Hopkins University Press.
- Kettle, D. F. (1998). *Reinventing Government: A Fifth-Year Reporting Card*. Washington, DC.: Brookings Institution.
- Kirlin, J. J. (1996). What Government Must Do Well: Creating Value for Society. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 161-185.
- Long, E., & A. L. Franklin (2004). The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-up

- Implementation. *Public Administration Review*, 64(3): 203-319.
- Lusthaus, C., G. Anderson, & E. Murphy (1995). *Institutional Assessment: A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners*. Ottawa: IDRC.
- Mausolff, C. (2004). Learning from Feedback in Performance Measurement Systems. *Public Performance & Management Review*, 28(1): 9-29.
- Moynihan, D. P., & P. W. Ingraham (2003). Look for the Silver Lining: When Performance-Based Accountability Systems Work. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 13(4): 469-490.
- Nalbandian, J., & C. Nalbandian (2002). Contemporary Challenges in Local Government. *Public Management*, 84(11): 6-11.
- OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- Pierce, J. C., N. P. Lovrich, & D. Moon (2002). Social Capital and Government Performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4): 381-397.
- Provan, K. G., & H. B. Milward (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4): 414-423.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rivenbark, W. C., & L. L. Carter (2000). Benchmarking and Cost Accounting: The North Carolina Approach. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(1): 125-137.
- Ryzin, V., G. George, D. Muzzio, S. Immerwahr, L. Gulick, & E. Martinez (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*, 64(3): 331-341.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT.: Yale University.
- Talbot, C. (1999). Public Performance—Toward a New Model? *Public Policy and Administration*, 14(3): 15-34.

Performance Measurement of Local Governments by Media in Taiwan: The Case Study of the Surveys by Commonwealth and the Global View Monthly

Cheng-Ming Chu *

Abstract

Given the growing importance of performance management, public-policy planners in Taiwan are designing and building the mechanism of performance measurement for 25 local governments. This paper attempts to discuss the results of two magazines in Taiwan—*the Commonwealth* (天下雜誌) and *the Global View Monthly* (遠見雜誌). Both of them individually have executed five surveys for the past years.

The experience and comparison of several surveys indeed shed some light on the mechanism-building of performance measurement. However, those surveys executed by media still focused on local competitiveness. We use the concepts of performance measure, governance and participation of stakeholders to identify the strengths and weakness, and suggest the two media should consult local stakeholder and scholars to modify their methods, and criteria. In addition, the suggestions also contain collaboration or resource-exchange between media and government, which will has more chance to success in executing performance management.

Keywords: performance management, local competitiveness, local governance, governance measurement

* Associate Professor, Institute of Public Administration, National Dong-Hwa University.