

# 是誰告訴人民政府表現如何？ 政府績效、公共資訊、與外電新聞的 守門人之研究\*

陳敦源、呂季蓉、孫玫秀\*\*

## 《摘要》

**[研究目的與動機]** 民主政治能否發生作用，基於一個關鍵環節：「人民具有應用公共資訊判斷政府表現的能力」；這是一個公民能力（citizen competence）的議題。更是一個大眾傳播媒體的「議題設定」（agenda-setting）的問題，本研究從公共管理者民主治理的需要出發，試圖回答「是誰告訴人民政府表現如何？」的問題；作者以世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）發表「全球競爭力報告」（global competitiveness report）的公共資訊傳播過程為例，討論這個由媒體等「守門人」（gate keepers）所串聯起來的過程，對民眾了解政府表現具有什麼影響？以及該影響對公

---

投稿日期：102年10月03日；接受刊登日期：103年01月23日。

\* 論文發表於二〇〇六年TASPPA年會。感謝台北大學陳金貴教授、警察大學李宗勳教授在研討會場的指正、以及兩位匿名審查人的修改意見。然而，本文文責仍由作者自負。

\*\* 陳敦源為論文聯絡人。國立政治大學公共行政學系教授兼系主任，  
E-mail: donc@nccu.edu.tw。

呂季蓉，國立政治大學公共行政碩士，目前任職於考試院國家文官學院。

孫玫秀，世新大學傳播研究所碩士。

共管理者的啟示為何？

**[研究方法與資料]** 本文以二〇〇三到二〇〇五年為研究年限，蒐集 WEF 發布全球競爭力報告的過程中，國內新聞媒體報導等三個階段的新聞文件分析為主、輔以訪談資料，回答下列問題：一，WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？二，臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？三，政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？這種影響是有利還是有害於民主治理的運作？

**[結論與建議]** 研究結論：首先，在 WEF 的個案中，主要的守門人是政府（不同部門、政黨）、媒體、與研究機構；再者，媒體對於 WEF 公佈指標的報導除了加入臺灣相關的資訊之外，並加入媒體的黨派立場；最後，由於民主憲政制衡與政黨競爭的關係，行政部門並沒有壟斷新聞報導內容的能力，這也是媒體自由化的結果。本文提出下面四點實務建議：一、公共管理者「媒體識讀」能力的需要，可以從了解新聞守門員在影響輿情的關鍵角色開始；二、多元社會與制衡制度中，政府機關更需要敏感與回應，才能維繫與形塑政府的形象與政策立場；三、公共管理者新聞價值的創造，可能面臨專業性與回應性的倫理衝突問題；四、網路（包括社會網絡媒體）的發達，非新聞專業的新聞守門員可能更多元，是公共行政下一波媒體識讀研究，應該注意的焦點。

**[關鍵字]**：民主治理、政府績效、公共資訊、大眾傳播、守門人、新聞媒體

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處理大量內容、繁瑣樣態、以及諸多排列組合的能力，然而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。

- Walter Lippmann<sup>1</sup>

## 壹、前言

八十多年前，美國公共哲學家 Walter Lippmann 從個人資訊處理能力的角度，對民主治理（democratic governance; March & Olsen, 1995; Bevir, 2010；陳敦源，2009）的公共資訊困境作了坦率的描述，自此揭開研究民眾意見形成過程的序幕。他著名的民意理論—「外在世界 vs. 腦中圖像」（the world outside vs. pictures in your head），提醒學界討論民主治理的關鍵，應該聚焦民眾政策偏好的形成過程；當然，對當代政府的公共管理者而言，英國傳播學者 Charles Curran 就說：「大眾傳播工作者，具有提供民眾平衡及理性新聞服務的責任，如此讓社會上負責投票的公民，有能力對基本公共政策作出判斷」<sup>2</sup>，由於民主社會中，媒體是民眾政策判斷資訊的主要來源，媒體最重要的社會責任，就是提供民眾理解公共事務的認知地圖。

然而，公共行政學者 H. George Frederickson（1982: 501）認為，媒體對政府負面新聞的高分貝報導，往往引起民眾注意並帶來普遍的失望情緒（alarm and despair），公共管理者不能不注意，當然，美國的政治學者 William H. Riker 更認

---

<sup>1</sup> 節錄自 Walter Lippmann 的「民意」一書的第一章，原文如下：“For the real environment is altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to reconstruct it on a simpler model before we can manage it.”(Lippmann, 1992:29-32)

<sup>2</sup> 轉引自 Negrine (1996:1)，原文如下：“Broadcasters have a responsibility, therefore, to provide a rationally based and balanced service of news which will enable people to make basic judgments about public policy in their capacity as voting citizens of a democracy. (Curran, 1979: 114-115)”

為，政治人物是這個政策認知地圖製造過程中的關鍵使用者，為政的技藝就是藉由語言上操控遊說的技巧，在競爭的環境中獲得政治上的勝利，他說：「決定討論什麼政治議題的本身就是一個政治議題。政治人物通常喜歡激情地說：『那不是個議題』，事實上他真正想說的是：『那不是我可以討到便宜的議題』」。<sup>3</sup>

從這些學者的眼界中，我們看見民主治理研究一直被忽略的面向—「公共資訊傳播」，民主治理研究無法忽略民眾意見形成過程中的「資訊問題」(problem of information; Ferejohn & Kuklinski, 1990)。缺乏了這個部分的理解，我們無法窺知公共政策過程的全貌，更可能對民主治理正當性基礎的理解過於簡化，當然就更無法對於如何確保民主治理下民眾知的權利，提出建設性的制度建議；事實上，民主治理品質提升的關鍵，是在於如何從制度上有效解決民主治理的「資訊問題」，當然，對於公共管理者而言，對這個過程的理解越貼近真實，就越能知道如何處理目前重要的政府公關與行銷工作(卜正珉，2003；黃俊英，2009；魯炳炎，2012)。

本文最主要的研究問題就是：「是誰告訴人民政府表現如何？」民主政治的定期選舉，人民對於執政者產生績效表現的壓力，然而，政府運作是一個龐雜的過程，一般人民難以自主地對政府績效進行整體客觀的評估，過去公共行政學界對於政府績效管理以及建立績效指標的研究，大多是「內部課責」(internal accountability)的使用為主，較少觸及「外部課責」(external accountability)機制建立的範疇，因此，民眾對於政府績效評估的偏好形成，存在龐大的評比資訊需求以及操控的空間；近年來，不論是國內如天下雜誌所做的縣市「施政滿意度」評比、或是遠見雜誌所做的「城市總競爭力評比」，國外如瑞士洛桑管理學院(IMD)所做的國家經濟競爭力排名、世界經濟論壇(WEF)所公布的全球競爭力評比(the global competitiveness report)、世界銀行(The World Bank)所製作的「政府治理指標」(governance indicators)、或是「國際透明組織」(The Transparency International)的「貪腐印象指數」(corruption perception index)等，經過政府以及相關利害關係團體經過媒體的傳遞，成為民眾形成政府績效判斷的重要來源。本文選擇世界經濟論壇自二〇〇三年起至二〇〇五年之間所公布的全球競

---

<sup>3</sup> 引自 Riker (1993: 3)，原文如下：‘Just what is a political issue is itself a political issue. Often, political disputants say with fervor: “That’s not an issue.” What they usually mean is, “That’s not an issue on which I have a winning position.”’

爭力評比為例，觀察這種足以影響民眾對於政府績效印象的國外評比資訊，是如何從國外的機構經過一層又一層的新聞產製的過程，呈現在臺灣民眾的面前。這個過程中本文將討論下面三個主要的問題：

其一，WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？

其二，臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？

其三，政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？

為了回答前述的問題，本文以文獻檢閱以及深度訪談的方法，<sup>4</sup>蒐集過去三年相關的新聞報導進行資料分析，並輔以訪談資料，據此一方面呈現國外評比資訊進入國內的產製流程，另一方面從其中了解媒體以及政府所扮演的角色，作為未來討論民主治理動態結構的基礎。本文接下來將分四個段落來討論，第二節當中，本文將從資訊與民主治理、傳播與民主治理以及課責與民主治理等三個方面，討論本文的理論基礎，並從上歸納出一個分析公共資訊傳遞路徑的概念圖，作為本文理論的地圖；第三節當中，本文將針對研究方法進行論述，並對問題一進行初步地回答；接著在第四節中，本文將綜合新聞分析與訪談，回答問題二與三，並在最後討論這些答案的對於研究民主治理以及實務工作的意涵；最後在結論一節中，本文除了提出簡短的結論以外，將針對本研究限制以及未來可以更進一步研究的問題，進行討論，以為結束。

## 貳、文獻回顧

在過去，政府行政追隨民眾的集體偏好而行，就是民主行政的實現，這種看法基本上已經是學界的一個「口頭禪」（cliche）。而民主行政的意義，從 Dwight Waldo 的理解來看，在於「取得人們對民主渴望以及對權威需求間的平衡」（to reconcile the desire for democracy with the demand of authorities），這種平衡的本質，就是在民眾無法自主獲取形成政策偏好資訊的前提下，行政權威的運作要如何才能不踰越成為民主的「監護者」（guardianship; Dahl, 1989: 52-82）的困境，這是政治哲學的大問題，也是民主制度設計的關鍵目標；然而，過去學界對民主治理中民意

---

<sup>4</sup> 訪談對象採立意抽樣，作者訪談經建會專門負責 WEF 競爭力報告的承辦人員，以及三大報記者，來補充次級資料之不足。

形成、公共論述、以及政策過程等動態性的議題，缺乏等量的理解，這些議題不是被放置在公共行政研究的「政治層面問題」來討論，就是從左派的「溝通行動」、「審議式民主」、或是「公共對話」等規範性的名詞，討論民主社會的本質，尚未發展出一套公共行政的「傳播理論」，本文認為，公共行政如果從目前的理論基礎上，意圖發展其自身的公共傳播理論，應該有下面三個重點。

## 一、課責與民主：是誰告訴人民政府表現如何？

公共行政學界對民主治理的理解（Box, 1997; Meier, 1997），有兩個方面，其一，從公共行政的角度，基本上是以維護民眾偏好加總過程中，個人的自由與平等的權益為主（Waldo, 1981: 85-86），官僚體系必須負有實現課責（accountability）以及回應性（responsiveness）等價值的目的，並藉此來成就民主治理的終極目的；其二，從公共政策的角度，近年來對於公共政策民主化的相關研究（DeLeon, 1995; Dryzek, 1989），以及推動公共政策的「利害關係人參與」的程序（stakeholder participation; Bryson, Cunningham, & Lokkesmoe, 2002; Koontz, 2005），將政策從成本效益分析的專業當中解放出來，倡言「將更多公眾帶入政策分析」（Walters, Aydelotte, and Miller, 2000），當然，這些研究趨勢的背後，就是要在民主治理的過程中，注入更具有制度性保障的課責意義。

根據民主理論家 Robert A. Dahl 對於民主政治的定義，政府「回應」（responsive）民眾的「偏好」（preference）是民主最主要的內涵，為了確保民主政治的回應性，掌權者必須在定期的選舉當中，接受選民的檢驗，而必須至少有兩個有實力的政黨參與這樣的選舉，才能算有意義（Powell, 1986: 3）；這種看法繼承了 Joseph A. Schumpeter（1942: 269）對民主的看法，將之視為一種政治決策的方法，這種方法的核心是「（民主政治是想要權力的人）爭取民眾投票支持的一種競逐的爭鬥（a competitive struggle for the people's vote）」，而學者 William H. Riker 更直言，民主政治嚴格來說並不是「人民統治」（popular rule），而是一種「定時地、隨機地行使人民否決權（popular veto）」，當權者才會真正產生回應人民需求的動機，「去腐但未必興利」是民主政治最底線的運作模式，或許也是目前唯一真正被實施的民主政治（Riker, 1982: 244-246）。

過去的十年來，學界進一步轉向對民主品質的關注，事實上也是一種對於民主

課責機制運作效能的關注。學界朝向審議民主的方向前進（Dryzek, 2000; Gastil & Levine, 2006; Miller, 2006; Weeks, 2000; Nabatchi, 2010），開始注意圖 1 中實線 B 關於「偏好形成」的部分，審議民主研究關注的焦點，是放在如何藉由強化公民在政策過程中的知情參與（informed participation），強化公民社會中的公民接觸，以提升民主治理的品質（civic engagement; Cooper, 2005; Bingham, Nabatchi, & O’Leary, 2005; Skocpol and Fiorina, 1999）；總結起來，這一波的審議式民主研究，認為「知情民意」在公民社會中的成形（informed opinion; Fishkin, 1991），是提升民主治理品質的關鍵，事實上，人民知情的關鍵，除了對於政策選項的知識以外，就屬對政府運作績效評估資訊的知情，主要是可以作為下一次公共決策意見表達的參考，有了這樣的資訊，民主治理中制度性的「去腐功能」，才能生效，學者 Leon V. Sigal（1973: 193）就曾說：「媒體在民主政體散播資訊的角色扮演，讓反對黨可以有效運作」。<sup>5</sup>當然，審議民主的推動，一方面必須面對代表性不足以及成本太高的質疑，另一方面並未觸及「民眾處理公共事務資訊及社會判斷」的可能性問題，並且只將公共資訊的種類聚焦在政策選項而非績效資訊上。無論如何，如果民眾在審議民主的過程中，仍然缺乏從制度上協助確立資訊處理的自主能力，再多樣態的公民參與可能都是精英操控的另類形式而已。基於這樣的認知，公共行政學界也必須從民眾政策資訊獲取的路徑上，尋找切入研究的面向，以期能夠確實落實民主治理的精神。

## 二、資訊與民主：績效資訊的不對稱

從「資訊不對稱」（information asymmetry）的角度來觀察民主治理，民眾是理論上的委託人，政治菁英是代理人，然而，由於民眾政策偏好形成能力及自主性的不足，政治精英可以從專業以及程序上進行操控，不論操控的形式是什麼，都足以摧毀民主治理最基本的精神—「民眾自己統治自己」，反過來說，民主治理資訊問題的處理，就是處理制度經濟學上的代理人問題，而這種代理問題一旦得到解決，「民主課責」（democratic accountability; Behn, 2001）才能更真正實現。

---

<sup>5</sup> 原文如下：“The press, by circulating information, plays a major role in rendering opposition effective.”

「政府績效」(government performance)是臺灣政府再造的核心議題，其主要原因有二，其一是導因於世界性的「新公共管理」風潮，該風潮凸顯政府資源的有限性，迫使政府必須將公共資源運用回歸成本效益考量；其二，臺灣政治民主化之後，政府運作的「誘因結構」產生巨大變化，「民主課責」機制因選舉輸贏不確定而真正開始運轉(Przeworski, Stokes & Manin, 1999: 9-10)，執政者(黨)為下一次選舉累積施政績效成為必要，二〇〇〇年政黨輪替之後，這種趨勢更加明顯。當然，這種趨勢的結果，就是以總統為首的政務系統，熱衷於藉由強化政府績效的管理作為，從事官僚產出的品質控制工作，以達到對內掌控官僚體系、統領各級政府，<sup>6</sup>對外提高民眾對新政府的信任與滿意度之目的。從政務人員的角度來看，任何內部績效要求的作為，都有滿足外部績效表現的目的在其中，這樣思維的本身，就已經讓過去看似專業的績效管理工作，置入了政府公關與行銷的動機。因此，討論公共行政的績效管理的議題，必須注意政務系統的公關動機，而這種公關動機的本質，就是績效資訊的公共傳播問題，本文所選擇的 WEF 全球競爭力指標，就是傳播政府績效資訊的工具之一。

相對於政府準備各式指標來表現績效，民眾接受這些績效訊息的關鍵是什麼？一九七八年諾貝爾經濟學獎得主 Herbert H. Simon 從決策的資訊角度討論個人或集體決策「有限理性」(bounded rationality)的議題，以及政治學者 Anthony Downs (1957)曾提出選民因為成本效益考量選擇在某些公共事務上保持無知的「理性無知」(rational ignorance)理論，都與 Lippmann 的論述相互呼應，指出民主社會必須處理公共決策的「資訊問題」，也就是存在民眾與政府之間，關於治理績效的資訊不對稱的問題(Gormley & Weimer, 1999: 23-27)；民眾參與公共事務的前提，是一套可以有效處理公共資訊的機制，讓民眾能夠獲取廉價易懂的公共資訊，以協助提升民眾參與公共決策的品質；據此而論，近年不斷討論的「公民能力」(citizen competence)議題，與其去計較民眾到底能不能夠自我統治(民眾都是五歲小孩?)，還不如討論民主治理應該提供怎樣的公共資訊機制，能夠有效地提供相關資訊，讓民眾得以真正地自己統治自己；相反的，如果沒有適當地處理公共資

---

<sup>6</sup> 行政院於民國八十九年九月間，頒布「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」，特別於第十一至十三條訂立績效管理的標準，明定中央政府對於地方政府特定工作事項產生績效顯著或不彰時，所可以賦予的獎懲動作，可為一例(全國法規資料庫，2000)。

訊的困境，從盧梭以降「人民主權」的理想可能只是空殼子而已。

最後，民主國家當中民眾公共資訊的來源，絕大多數是來自 Lippmann 所描繪，存在人們腦中圖像與外在真實世界之間的傳播媒體（media），傳播媒體從經濟上解決了部分民主治理的代理人問題，讓公共資訊可以廉價地傳播到公民的腦海當中；但是另一方面，媒體本身也是有意識的自利行動者，它自己也變成參與產製民主共識的統治者，因此，稱媒體是第四權的說法，一方面是表彰媒體在民主治理過程中的重要性，但另一方面也隱含媒體可能成為無人制衡「無冕王」的危機。

### 三、傳播與民主：從「守門員」（gate keepers）到「拗術」（spin）

媒體作為處理民主治理資訊問題的關鍵機制，不論它本身願不願意，已經成為民主治理過程中的一種「政治制度」（political institutions; Cook, 1998）；從大眾傳播理論來看，這種政治制度的地位，主要來自於媒體常常扮演公共「議程設定者」（agenda setter）以及新聞「守門人」（gate keepers）的角色。

傳播學者中最早提出議程設定理論的是 McCombs 與 Shaw（1972），他們應用一九六八年總統選舉的機會，在北卡羅萊那州教堂山（Chapel Hill, NC）地區，以訪談與媒體觀察等方式，指出媒體報導的議題與民眾關注的議題間，存在統計上的關連性，他們就因而提出媒體具有所謂「議題設定」功能的理論；學界接下來的相關研究，試圖從人口特性、對政治的興趣、與人際間溝通等因素解釋議程設定效果的機制。比方說，學者 Hill（1985）就發現，學歷越高的人，越容易受媒體議程設定效果的影響；而研究也發現（Wanta, 1997: 29-33），對政治越有興趣的人，受媒體議程設定效果的影響越大，而這類人通常也會成為社群中的意見領袖，更進一步強化媒體議程設定效果在社群中的影響力，但是這種人際溝通的行為到底能否強化媒體的議程設定效果，學界還有爭議（贊成：McLeod, Becker, Byrnes, 1974；反對：Lasorsa & Wanta, 1990），新近的研究逐漸將問題焦點挪回媒體的內部，試圖回答「是什麼因素決定媒體議程？」部分研究發現，政治人物（尤其是焦點政治人物如總統、首相等）對於媒體議程的影響是顯著的（Iyengar & Kinder, 1987）。總括來說，媒體議題設定功能意指大眾傳播媒體對於公共議題的報導，會直接影響社會大眾了解公共議題間的相對重要性，進而形成公共議程；換句話說，一個議題如果在媒體得到較多的報導，則該議題將較容易被大眾認為現今社會上較重要的議題。

在報社的新聞產業流程中，資訊透過層層守門人的選擇、過濾與整理，使得最終產品：「新聞」(news)，得以呈現在閱聽眾面前，因此，新聞產製流程是經由一連串守門的過程完成的。在傳播過程研究中，最早的傳播模式，首推美國政治學家 Lasswell (1948) 所提出的：誰、說什麼、透過什麼管道、向誰、產生什麼效果 (who says what in which channel to whom with what effect?)。在這基本傳播模式中，清楚的點出 who：傳播者在傳播過程中所扮演的角色。但傳播者研究在傳播領域中始終沒有受到重視，一直到 David White (1951) 提出的「守門人」(gate keepers) 的概念，對新聞組織進行「守門人」研究之後，才開啟了針對「傳播者」研究的先河。White 將具有過濾媒介內容權力的電訊編輯稱為「守門先生」(Mr. Gate)，後來將這種握有影響媒介內容權力者稱為守門人。守門行為是社會中的基本與重要機制，因為守門人控制了新聞媒體訊息散佈的方式、內容、以及時機，他們藉此繪製公眾腦中對公共事務的意義地圖。近年來全球化的風潮改變了新聞工作者的環境 (Morley & Robins, 1995)，新聞的傳播已經跨過國界與語言的藩籬，外國新聞對於國內民眾判斷政局的影響日益明顯，「韓國能，我們為何不能？」的思維，就是建構在國際新聞的基礎之上，在這樣的過程中，國內媒體的守門人角色往往也會肩負選擇國際新聞的任務，本文所選擇 WEF 的個案，臺灣媒體就是扮演國際新聞守門人的角色。

當然，從媒體「拗術」(spin) 的角度來看，媒體人並非是單獨的守門人，政治傳播學者 Timothy Cook 認為，媒體人與政治人物之間存在一種「新聞性協商」關係 (negotiation of newsworthiness; Cook, 1998)，也就是說，媒體需要政治人物製造新聞，政治人物需要媒體傳播資訊，事實上，有政治意圖的政治人物，與媒體都會維持這樣的關係，通常來說，政治人物與媒體都必須具備執行「拗術」的能力，比方說，政治人物必須學習媒體人需要新聞以「簡單」、「個人」、以及「象徵性」(simple, personal and symbolic) 等原則呈現的要求，讓媒體可以為己所用 (Behn, 1994)，而媒體也必須從民眾認知事件的角度，提供民眾可以消化的新聞資訊。當然，前述這種新聞性協商的關係也被學者 Leon V. Sigal (1973: 2) 稱為一種「新聞製造的政治」(politics of newsmaking)，他認為在美國新聞是由許多人而非少數人決定的結果，少數的報老闆與政治領導人幕後操控新聞的印象並不精確，真實新聞產製過程，是一群記者、編輯、消息來源、以及閱聽人所集體決定的結果，而新聞工作在民主時代是一個事業體，受到社會價值以及組織結構的制約，

所有進行新聞性磋商以及共識成形的過程，都是存在於一個既有的制度環境當中（institutional context），好似 March 與 Olsen（1995: 29）從新制度理論所描繪的民主治理環境，任何選擇的理性是依附在政治規範、認同以及制度的框架之上，他們說：「當政治行動者作出政策決定，他們的行動是受限在選項、結果、以及偏好（利益）的定義當中，而所謂選擇策略的成分，他們將會發現只是在制度框架中的行動而已。」

綜括來看，民主治理過程中的資訊問題，是以大眾傳播媒體為基礎，各類利害關係人釋放篩選過的資訊，試圖影響民眾偏好形成的一個複雜的過程，圖 1 實線 A 當中，政府被動地接受民意的指揮的情景，對照前面文獻回顧所描繪民主治理的資訊困境，以及有意圖的政治人物藉由媒體與大眾溝通的現象中，讓我們不得不承認民主政治也有其「易受操控」（manipulability）的一面，這也是一種充實 Michael 「寡頭政治鐵律」內在機制的一個途徑。因此，本文將圖 1 作進一步的修正，圖 1 中是考量到解決資訊問題的民主治理結構，也是目前在臺灣真正在實施的民主治理完整模型。

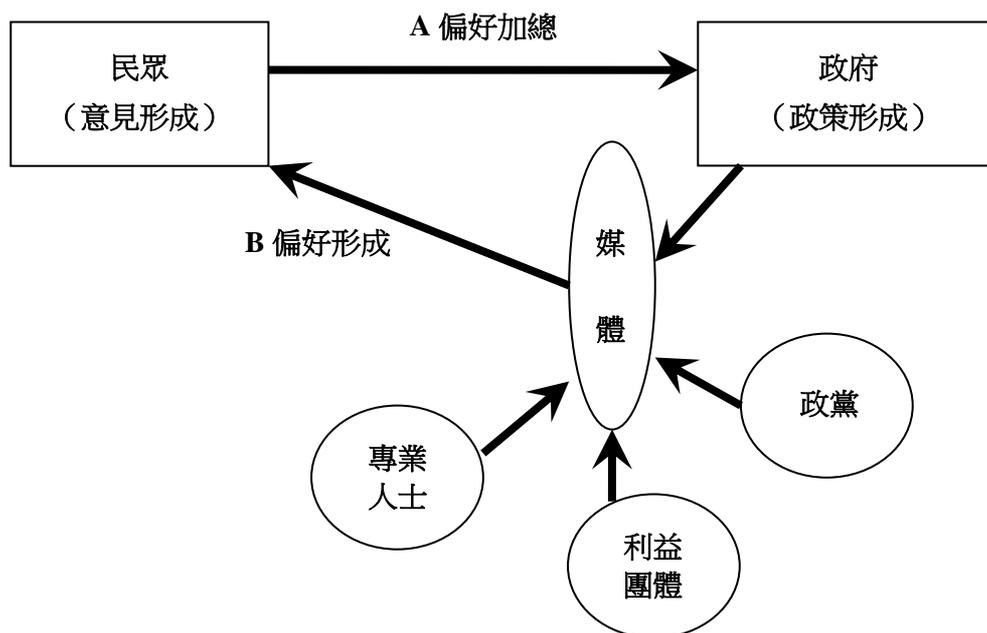


圖 1：民主治理的互動模型

資料來源：本研究。

圖 1 民主治理的完整模型，可以從三方面來討論，其一，媒體是民眾獲取公共事務資訊最主要的來源，所有政府、政黨、利益團體、以及專業人士對民眾的溝通，都必須經過媒體，符合大眾傳播理論中媒體是守門人以及議程設定者的定義，然而，在民主社會中，媒體是一個競爭的市場環境，傳遞給民眾的資訊不論從媒體工具的選擇以及內容都是多元的；其二，政黨、利益團體、以及專業人士與政府之間，對於媒體來說都是消息來源，但是媒體對他們來說，都是傳播工具，這些意圖與民眾溝通的團體之間，也是一個多元的環境，提供給媒體的訊息可能因為政黨立場、政策立場而有所不同；其三，政府機關在圖一中並非是一個單一的新聞來源，事實上，行政與立法部門之間，可能就會對特定政策議題提供不同觀點的資訊，政務人員與官僚體系之間，也可能提供不同的資訊，由於行政部門是以首長制統治，通常都有統一的新聞聯絡人或是單位，但是，這並不表示官僚體系意見不同的人不能向媒體洩露（leak）上級所不准發佈的新聞，這也是政務與事務關係的一環。

在前述的理論基礎上，本文選擇世界經濟論壇為例，討論民主治理環境中績效資訊傳遞的過程，本文接下來，要花一點篇幅來介紹這個個案。

#### 四、世界經濟論壇與國家競爭力排名簡介

世界經濟論壇（The World Economic Forum, WEF）為一個中立且獨立的調查組織，自一九八〇年代起開始進行調查，至今已成立三十三年。組織經費來自於包括全球前一千大企業之會員，合作夥伴包括：學術界、政府單位、國際組織、勞工領袖、媒介、非政府組織及宗教領袖。我國新聞媒體自一九九一年開始報導該組織的競爭力資訊，係因當時的行政院長連戰獲悉臺灣在 WEF 的國家競爭力排名上有不錯的成績，而開始要求經建會發佈相關新聞稿。

WEF 的國家競爭力報告，主要分作兩大項排名，一則為「成長競爭力」排名，另一項為「企業競爭力」。雖然自二〇〇〇年起每年的全球競爭力評比指標內容均有重大變化，但整體大方向不變，大致而言，成長競爭力指標象徵未來五年經濟成長前景，商業競爭力指標象徵當前個體經濟環境。以二〇〇五年為例，成長競爭力部分總共包含三項指標，分別為「總體經濟環境」、「公共制度」以及「技術」，其中「總體經濟環境」又可細分出「總體經濟穩定」、「政府浪費」、以及「國家信任率」，「公共制度」可以細分為「契約與法律」及「腐敗」，「技術」

則可分為「創新」與「ICT」，總計三大類目、七中項及三十餘項來衡量一國的成長競爭力；另一項排名為「企業競爭力」，當中包含「企業運作與策略」以及「國家企業環境品質」。

表 1：WEF 全球競爭力指標

類別	評比指標	評比指數	評比細項
成長競爭力	一、總體經濟環境  二、公共政策  三、技術	總體經濟穩定度 政府浪費 國家信用評等 合約與法律 貪污 創新 資訊通訊技術	約三十餘細項
企業競爭力	一、公司營運與策略的成熟度 二、國家商業環境品質		顧客導向的程度、公司在研發上的花費、公司出口商品到國際市場之廣泛程度等 行動電話數、訂定工資是否有彈性、薪資與生產力的相關性、產業群聚的普遍性、訂定工資是否有彈性、行政命令是否造成負擔等等

資料來源：筆者自行整理。

除了有這些排名指標外，WEF 也會同時指出在該國經營企業所會遭遇到的最大困難如表 2 所示。

表 2：二〇〇三年到二〇〇五年臺灣經營企業所會遭遇到的困難

二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五
政策不連續 (25%)	政策不連續 (21%)	政策不連續 (23%)
政府不穩定 (15%)	無效率的官僚 (16%)	無效率的官僚 (14%)
嚴格的勞工管制 (10%)	政府不穩定 (11%)	政府不穩定 (11%)
無效率的官僚 (10%)	稅的管制	稅的管制 (11%)
不適當的訓練中心	嚴格的勞工管制	嚴格的勞工管制
金融管道	不適當的訓練中心	不適當的訓練中心
稅的管制	金融管道	金融管道
稅率	稅率	外匯流通管制
不適當的工作教育	外匯流通管制	稅率
腐敗	腐敗	通貨膨脹
犯罪與竊盜	不良工作道德	不適當的工作教育
外匯流通管制	不適當的工作教育	不良外籍勞工工作道德
通貨膨脹	犯罪與竊盜	犯罪與竊盜
	通貨膨脹	腐敗

註：排列順序即依照所佔百分比排列，百分比越高代表越多企業經理人認為會遭遇到的困難，本表僅列出前三名的百分比。

資料來源：整理自 WEF (2003, 2004, 2005)。

WEF 的調查方式，係分為「調查資料」和「統計資料」。「調查資料」在每年一、二月時，針對各國各行業的高階企業經理人進行問卷調查，故當年調查指標的評比結果，是企業經理人對當年第一季度或前一年自己國家或是其他國家競爭力表現的主觀看法。至於「統計資料」部分，WEF 為求資料定義的一致，是由國際資料庫取得各國資料，並以各受評國家前一年的資料或依資料性質採取過去數年平均值的資料來作評比。如：二〇〇〇年的排名是以一九九九年及以前年份的統計資料，以及二〇〇〇年第一季的問卷調查資料為基礎。

本文的研究年限為二〇〇三年到二〇〇五年的國家競爭力報告，主要係作者欲探究媒體報導是否存有既定的政治框架，特別是在二〇〇四年為二〇〇〇年政黨輪替後的總統大選，雙方陣營都致力於透過媒體來告訴民眾政府表現如何，以替各自政黨贏取最多選票的激烈競爭下，同樣的報告、相同的排名表現，會出現何種不同

解讀，著實發人好奇，因此將研究對象限定在二〇〇三年到二〇〇五年，整理這三年的排名以及細項成績如表 3。

表 3：二〇〇三-二〇〇五年臺灣國家競爭力排名

指標大項	指標名稱	二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五
成長競爭力		5	4	5
<b>總體經濟環境</b>	<b>macroeconomic environment</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>17</b>
	總體經濟穩定 macroeconomic stability	9	6	17
	政府浪費 government waste	20	13	12
	國家信任率 country credit rating	24	25	24
<b>公共制度</b>	<b>Public institutions</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>26</b>
	契約與法律 contract and law	24	31	33
	腐敗 corruption	19	24	24
<b>技術</b>	<b>Technology</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
	創新 innovation	2	2	3
	ICT	7	9	6
<b>企業競爭力</b>	<b>Corporate Competitiveness</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>14</b>
	企業運作與策略 sophistication of company operations and strategy	16	12	13
	國家企業環境品質 quality of national business environment	16	20	15

資料來源：整理自 WEF（2003, 2004, 2005）。

## 五、研究架構：媒體守門員的關鍵影響

根據 Lippmann 的看法，民意的形成是人民藉由理解外在真實世界開始，這個理解的過程形成個人的偏好；接著，個人的偏好經過既定的公共決策制度（選舉、公投），成為民眾集體意見來影響政府作為。在圖 2 中，傳統以來論者對民主治理的理解就是將個人的偏好加總（preference aggregation），以至於形成民意來影響政府政策的過程（實線 A）；然而，人民政策偏好的形成，不論是對政府施政的滿意度、對於特定政策的偏好、或是對於政治人物的支持度，皆非憑空產生。事實上，

從大眾傳播與政治溝通的相關研究中，民意的形成是一個受到各方勢力影響的開放系統（open system），也就是說，民意並非是個人自主產生的，許多時候是可操控的；因此，傳統以來研究民意與公共政策試圖回答「民意能否影響政府政策決策？」的問題背後，似乎錯誤地假定民眾意見可以獨立形成；根據本文一開頭引述 Lippmann、Curran 與 Riker 對民主治理的觀察，學界應當同樣重視「是誰告訴人民他要什麼？」的問題，並且在過程中據此建立相關的制度規範，保持民眾意見平衡與理性的形成，這個問題就是研究圖 2 中實線 B 部分當中的媒體功能，這就是前述研究民主治理的「資訊問題」。公共管理者對這部分的理解，將有助於過去積極建構「公共決策制度」以獲取民眾偏好加總的結果外，亦能夠對於民眾偏好形成過程中，「資訊獲取制度」的建構知識，投注以對等的關注；為了處理民主治理的資訊問題，研究者在討論民眾偏好加總之外，必須還要探索圖 2 實線 B 的部分。更重要的，這個過程中新聞的產製過程，總共有三種守門員：(1)政府部門、(2)媒體組織、以及(3)媒體使用者，包括學者、社運、政黨、企業以及其他需要大眾傳播媒體的社會組織。

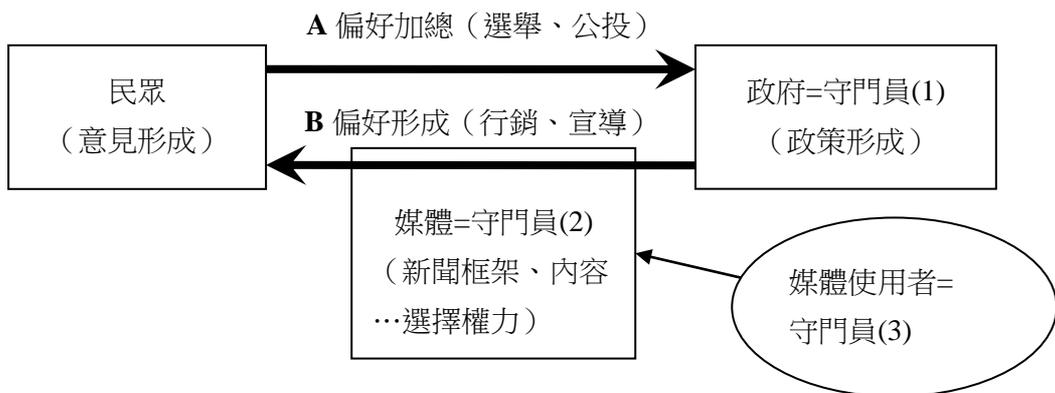


圖 2：公共資訊傳播的基本研究架構

資料來源：本研究。

近半世紀來，西方民主社會的研究漸次討論「公關國家興起」（the public relations state, Deacon & Golding, 1994: 4-7; Boorstin, 1992）的議題，由於民眾對龐雜的公共事務存在資訊上的先天劣勢，公共部門對於「知情公民」（an informed citizenry; Negrine, 1996）的產製過程，有越來越關鍵的影響力，也就是說，越來越多的政府資源，被投注在幫助主政者確定傳遞給民眾的資訊中，具備有利於執政者

凝聚正當性的訊息，雖然政府所投注的資源不一定能夠成功的隨己意形塑民意；但是，政府與媒體講求「曝光」（publicity）、「拗術」（spin; Kurtz, 1998）的趨勢，影響民眾理解公共事務的意義地圖，卻是越來越明顯。以臺灣為例，從民國九十二年行政院開始推動的「媒體通路集中採購」作業，就嗅到公關國家興起的味道，這個作法雖然有助於提升政府媒體採購效益，但是也因「置入性行銷」媒體宣導手段的曝光，引起偌大的爭議。<sup>7</sup>

因此，探索民主治理的精髓並非只是了解個人偏好加總的過程而已，還必須了解民眾偏好形成的過程中，政府、媒體或是其他利害關係人所扮演的角色，以及這些公共傳播行動對公共利益的維繫或是公共決策的運作，有何正面或是負面的影響；更重要的是，學界對於這個複雜的公共資訊過程的了解，有理論發展與實用應用的雙重意義，一方面，研究民主治理的資訊問題，可以讓公共行政研究民主行政以及公共政策的民主理論基礎更為完整，另一方面，就實務的角度來說，近年政府機關對於政府公關與行銷的專業需求越來越殷切，但是一直缺乏以公共行政與公共政策理論的發展基礎，大多是從商業公關或是社會行銷等領域，商借某些概念與手法的即時操作而已，本研究是建構公部門公關與行銷專業基礎知識的一種開始，圖二就是本文研究公共傳播基本架構。接下來，本文將從研究方法的討論開始，分析搜集到的資料，回答三個主要的研究問題。

## 參、研究方法與資料分析

本研究採新聞資料分析以及少量的深度訪談，回答三個主要研究問題，延續社會科學界「質、量混合」（mixed methodology; Lee, 1991）的方法，這也是傳播學門一直在追求「融合觀點」（convergence of perspectives; Gunter, 2000: 9）的努力；基本上，本文順著圖 2 基本研究架構中 B 部分政府與媒體互動關係為主要標地，分

---

<sup>7</sup> 幾乎同時在二〇〇五年的美國，小布希總統意圖推動一項名為「沒有孩子被放棄」（no child left behind law）的教育改革法案，過程中以政府資源挹注一位著名的媒體評論家 Armstrong Williams 為該法案宣傳，消息曝光後引起喧然大波，國會並為此一事件立法規範政府出資的政策行銷作為，避免政府機關以人民的稅金宣傳自己、並強化自己的重要性，對於媒體人願意為特定買主出賣專業評論地位，也同樣引起爭議。（Williams, 2005）

析二〇〇三、二〇〇四、二〇〇五共三年，三大報有關世界經濟論壇（WEF）所發布國家競爭力排名之相關報導，這三大報紙分別為：中國時報、自由時報及聯合報。其挑選標準在於選取閱報率高的前三大報紙。根據二〇〇五年七月到九月間 AC Nielsen 媒體調查，<sup>8</sup>自由時報的閱報率以 17.8% 為全國第一，其次，蘋果日報閱報率為 16.4%，聯合報為 13%，中國時報為 9.9%，分列第二、三、四名。其中雖然蘋果日報擁有相當高的閱報率，但因為無法取得完整紙本以利分析，故而割捨僅採用中國時報、自由時報與聯合報三大報紙（綜合性報紙，不包含該報系內其他專業性報紙）進行新聞資料分析。<sup>9</sup>

本研究以每一則新聞為一分析單位。作者利用三大報紙線上資料庫（知識贏家、自由時報新聞檢索區及聯合知識庫）進行資料收集，以「世界經濟論壇」或「WEF」作為關鍵字搜尋。而本研究所稱的「二〇〇三年度」國家競爭力係根據 WEF 所指的二〇〇三年到二〇〇四年間時間序列，故選取研究的報紙時間也訂在每次發布國家競爭力報告的時間點之間，二〇〇三年度發布的時間為二〇〇三年十月三十日，二〇〇四年發布的時間為二〇〇四年十月十三日，故二〇〇三年度的研究時間序列就在於二〇〇三年十月三十日到二〇〇四年十月十二日之間，依序如表 4。然而，第三次 WEF 的發佈時間為二〇〇五年九月二十八日，但由於報社記者取得資訊後，未依照世界經濟論壇要求的時間同步報導，而搶先在九月二十三日先行公布，因此新聞資料分析的研究時間提前，如表 4：<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 該資料調查對象為臺灣地區十二歲至六十歲民眾，調查樣本數有 1,888 份，加權人口數為 16,326 人，樣本誤差值在正負 2.3% 之內。

<sup>9</sup> 本研究之新聞資料分析中的樣本數不多，主觀的資料更少（只有新聞立場部分）因此，coding 的工作由第二作者初步分析後，經過第一作者（理論界）與第三作者（實務界）檢查之後完成，少量資訊加上重覆檢查機制，應可替代用多編碼員的編碼方法，故本研究並無計算「編碼員間信度」（inter-coder reliability），這個部分不能稱為是「內容分析」。感謝審查人的意見，這也是本研究的主要限制所在，今後可以強化內容分析方法的應用，讓公共行政學界可以更了解行政管理與新聞媒體的關係。

<sup>10</sup> 為了方便起見，本研究後續所稱的二〇〇三年，其時間序列為二〇〇三年十月三十日至二〇〇四年十月十二日，依序類推。

表 4：本研究選取報導之研究時間序列

年度競爭力	WEF 發佈時間	研究時間
二〇〇三	二〇〇三年十月三十日	二〇〇三年十月三十日至二〇〇四年十月十二日
二〇〇四	二〇〇四年十月十三日	二〇〇四年十月十三日至二〇〇五年九月二十二日
二〇〇五	二〇〇五年九月二十八日	二〇〇五年九月二十三日至二〇〇六年三月三十一日 (臺灣報紙搶先報導)

資料來源：本研究。

分別在中國時報獲得 79 筆、自由時報 67 筆及聯合報 86 筆。經由標準篩選之後，挑選與本研究聚焦的政府績效之新聞報導，剩下中國時報 20 筆、自由時報 33 筆、以及聯合報 33 筆，作為本研究新聞資料分析的單位，共計 86 篇。

表 5：本研究選取報導數量

	中國時報		自由時報		聯合報	
	原始	篩選	原始	篩選	原始	篩選
二〇〇三	29	11	14	8	40	20
二〇〇四	38	4	25	7	34	6
二〇〇五	12	5	28	18	12	7
總計	79	20	67	33	86	33

資料來源：本研究。

搜尋出所有有關「世界經濟論壇」或「WEF」報導後，作者將每一篇文本仔細瀏覽，並依照下列標準篩選：

- (1) 跟「臺灣」有關的報導：陳述其他國家而隻字未提及臺灣的報導予以刪除。
- (2) 有提及 WEF 所發布「調查報告」中的「排名」：單純的世界經濟論壇組織成員活動、出席會議等，而沒有提到調查排名者予以刪除。
- (3) 針對「國家競爭力」、「成長競爭力」而來有關「政府績效」的報導：內容在討論政府績效在世界評比的排名，如果僅是城市競爭力（如：臺北）予以刪除；其他如資訊科技報告或網路整備度等相關報導，只有針對「企業」進行的報導而隻字未提及「政府」之表現亦予以刪除；或者是單純只有「環境永續指標」而無關「國家競爭力」者刪除。

## 一、新聞資料分析

篩選完新聞資料分析的對象後，針對媒體報導的數量、版次、版面位置及大小、報導有利與否，以及消息來源等五大面向依序分析論述如下：

### (一) 新聞量的分析

三大報紙的報導數量如表 6，就年度來區分，其中二〇〇三年度與二〇〇五年度報導數量明顯高於二〇〇四年的報導數量，可能係因為這兩年度皆為選舉年，二〇〇四年三月十八日為總統大選，而二〇〇五年十二月一日為地方三合一選舉，所以數量明顯高於另一個年度；此外名次的變動對於報導量也沒有明顯的影響。

表 6：各年度報導數量之比較

	二〇〇三	二〇〇四	二〇〇五	加總	平均值
中國時報	11	4	5	20	7*
自由時報	8	7	18	33	11
聯合報	20	6	7	33	11
加總	39	17	30	86	29
平均值	13	6*	10	29*	

註：平均值為四捨五入的值。

資料來源：本研究。

### (二) 新聞版次（重要性）變動分析<sup>11</sup>

本文將新聞依其版次編碼的方式如下：頭版為 3，二版為 2，三版之後皆為 1，計算出平均值如表 7，在此我們可以發現三家報紙有關 WEF 的新聞報導多在三版之後，各年之間也沒有太大的差異。其中只有自由時報在二〇〇四年度發布國家競爭力報告的當天報導登上頭版頭條，當時臺灣的名次向前進步，此外，自由時報有三則、聯合報有兩則是在二版。從表 4 來看，自由時報平均起來比較重視該新聞，

<sup>11</sup> 由於地方新聞未能查得紙本，缺乏版次、版面位置及版面大小資訊，故在計算平均值時，地方新聞去除，所得之平均值分別為中國時報的 16 則，自由時報的 32 則，以及聯合報的 29 則。

聯合報的重視程度平均，中國時報殿後，但是其間的差異都不大。

表 7：各家報紙版次平均值

	版次 (平均值)
中國時報	1
自由時報	1.15
聯合報	1.1
總平均值	1.1

資料來源：本研究。

### (三) 版面位置及版面大小與字數分析

版面位置的編碼方式分為頭條為 5，上中為 4，上左為 3，中為 2，下為 1；版面大小則依照實際在報紙上所佔的面積計算；字數則是整篇報導的字數統計。相較於聯合報，中國時報及自由時報將 WEF 相關新聞放置頭條的機會較多，中國時報出現在頭條的百分比為 30%（6 則），自由時報出現頭條的百分比為 27%（9 則），而聯合報只有 9%。另外就版面大小及字數而言，聯合報也是明顯低於中國時報與自由時報，相對值得注意的是中國時報，其報導數量雖然少於自由時報或聯合報，然而其版面位置、大小及字數都是最高的，顯見該報最重視這個新聞。另外，如果就跨年的重要性來看，二〇〇三年到二〇〇五年的版面位置平均值（所有報紙），分別是 2.2、2.9 與 2.6，二〇〇四年被報導的重要性比另外兩年高出一些，其他版面大小以及字數也有相同的趨勢。

表 8：版面位置、版面大小及字數分析

	版面位置 (平均值)	版面大小 (平均值)	字數 (平均值)
中國時報	2.87	338	1,109.6
自由時報	2.78	267.28	823.48
聯合報	1.86	220.66	718.61
平均值	2.45	264.42	849.78

資料來源：本研究。

#### (四) 新聞有利程度分析

##### 1. 依報別而分：

如果將三大報紙依照報別作新聞資料分析，報導中表示臺灣國家競爭力表現可圈可點者為有利報導，如果是批評政府績效表現不佳者則歸為不利報導，若是平衡報導、或純就國家競爭力報告做客觀陳述者則歸為中立報導，統計之後如表 9 所示。總括來看，有利的報導佔所有新聞的一半多，不利的呈現方式約佔 35%，中立的呈現只佔 12%；以報別來看，自由時報的報導超過半數有高達 70% 的報導都是有利的報導，比其他兩報的立場都來的高。而中國時報跟聯合報雖然正面與負面報導似乎都接近一半一半，聯合報在不利報導上還是超過了半數佔 54%，而中國時報則只有 40% 的比例。如果以此排列，同樣的新聞，報紙的政黨框架十分明顯，自由時報是偏綠的報紙，聯合報是偏藍的報紙，中國時報大約是在中間。

表 9：新聞報導依報別之有利程度分析

	有利		中立		不利	
	則數	百分比 <sup>12</sup>	則數	百分比	則數	百分比
中國時報	10	50%	2	10%	8	40%
自由時報	23	70%	3	9%	7	21%
聯合報	13	40%	2	6%	18	54%
總計(n=86)	46	53%	11	12%	29	34%
平均值	15		9		4	

資料來源：本研究。

從內容來看（請參表 10），聯合報在二〇〇三年的 20 篇報導中，超過半數有 13 篇都是批評政府的績效，論述的方式多半是「政府拖垮國家競爭力」、「反覆不定的公共政策嚇跑廠商」、或是「政府財政赤字全球倒數第二」等，攻訐民進黨政府的表現不佳，想要藉此在總統選戰中批評對手，其引用消息來源超過半數亦是來自泛藍的支持者，由此也可看出聯合報因政治立場所採取的框架。尤其在選前的 17 篇報導中，11 篇都是朝野為了總統大選的攻防戰，泛藍指責執政黨政府的績效，而民進黨政府則是拿出競爭力報告作為回應。

<sup>12</sup> 此處計算的百分比為各家報紙有利報導除以該報所有報導。

相對而言，自由時報在二〇〇五年度的 18 篇報導中也是過半數 11 篇讚揚民進黨政府的績效表現，一再強調臺灣的表現為「全球第五、亞洲第一」，希望藉由此績效來贏得十二月的地方選舉，其引用消息來源多為泛綠的執政者，如陳水扁總統、謝長廷閣揆等。

表 10：新聞報導正反意見陳述一覽表

	正面意見	反面意見
中國時報	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 評比排名優於政黨輪替前</li> <li>● 臺灣居全球第五</li> <li>● 優於舊政府兩千年第十名</li> <li>● 排名進步到全球第五、連續兩年亞洲第一</li> <li>● 獲得國際普遍的肯定</li> <li>● 全球第五、亞洲表現最佳的經濟體</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 選擇性公部排名</li> <li>● 臺灣成長競爭力都是由於公部門的拖累</li> <li>● 陳水扁主政已經倒退十年</li> <li>● 政府效能成絆腳石</li> <li>● 民進黨執政之後倒退二、三名，現在又恢復到國民黨執政時代的第四名</li> </ul>
自由時報	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 二〇〇三排名進步到第五名</li> <li>● 臺灣升中國降；團隊打拼年年進步</li> <li>● 從二〇〇〇年第十名到二〇〇四年進步到第四名，連續三年亞洲第一</li> <li>● 全球第四亞洲第一</li> <li>● 競爭力第五，連續三年第一</li> <li>● 臺灣國家競爭力優於南韓</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府財政拖累我國經濟競爭力</li> <li>● 總體經濟退步拖累，政府努力還不夠</li> <li>● 政治內鬥經濟內傷</li> <li>● 財政惡化影響競爭力</li> </ul>
聯合報	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 亞洲第一，排名由去年第六進步到第五</li> <li>● 連續兩年亞洲第一</li> <li>● 二〇〇〇年第十名，五年來進步到全球第四</li> <li>● 名列前茅，展望非常好</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 多項指標退步，政府成為國家競爭力拖油瓶</li> <li>● 政府政策反覆不訂，對臺灣經濟造成難以估計傷害</li> <li>● 比輪替前落後一名</li> <li>● 表現最差政府的赤字</li> <li>● 總體經濟環境拖累臺灣成長競爭力</li> <li>● 行政效率不彰拖累臺灣競爭力</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

## 2. 依年別而分：

從表 11 當中，我們也可以看到正面或負面的報導，有利報導是呈現逐年成長的趨勢，不利的報導則遵循名次上升就減少，退步就增加的原則，但是仍然在減少當中；而不利的報導在二〇〇四年相較其他兩年較少，推估除了因為選舉過後的緣故，在野黨不需要透過媒體批評政府爭取選票外，另一個直接的因素在於二〇〇四年臺灣的競爭力是進步一名的好成績，故不利報導所佔的比例較低。

表 11：新聞報導依年別之有利程度分析

	有利		中立		不利	
	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
二〇〇三 (n=39)	19	49%	2	5%	18	46%
二〇〇四 (n=17)	9	53%	3	18%	5	29%
二〇〇五 (n=30)	18	60%	2	6%	10	33%
總計	46		7		33	

資料來源：本研究。

### (五) 引用消息來源分析

一則新聞的消息來源可能有多個，本研究選取的對象上所判斷出的消息來源共計有 92 個，其中執政黨的消息來源又佔絕大多數（42%），多半都為總統或行政院長所表達的意見，特別是在選舉年輔選期間，WEF 的國家競爭力報告是執政黨拿出來向選民展示的政績，也正是所有有利報導的消息來源；相反地，那些不利報導的消息來源則全都出自於反對的在野黨。另外一點是，聯合報在引用 WEF 的報告上少於另外兩報，在其他的消息來源中又明顯高於另外兩報，代表聯合報的新聞消息來源較多元，且不限定在政治人物；而自由時報最主要的消息來源就是執政黨。

表 12：新聞消息來源表

消息來源	中國時報	自由時報	聯合報	總計	百分比
WEF 報告	6	6	2	14	15%
執政黨 (總統、行政院)	7	20	12	39	42%
立委	0	2 (皆泛藍)	6 (泛藍 5, 泛綠 2)	8	9%
在野黨 (連戰、國民黨時代政務官、國民黨員)	4	9	3	16	17%
學者	5	0	2	7	8%
其他	1 (宏碁集團 施振榮)	0	7 (施振榮、無黨籍立委 蘇盈貴、民眾、六大工 商團體、大陸青年報、 亞東關係協會)	8	9%

資料來源：本研究。

## (六) 小結

由以上三大報紙的新聞資料分析，我們可以獲得以下幾點作為小結。

### 1. 報導數量依選舉年而變動，但不依國家競爭力排名變動：

有關世界經濟論壇所發布的國家競爭力報告在報紙上的報導數量，並不會因為該年度的評比進步就獲得大幅報導，甚而，當二〇〇四年臺灣評比前進一名，但報導數量卻低於排名退步的年度；而二〇〇五年臺灣排名又後退一名，但報導數量卻增加，原因在於選舉年的時候，政治人物用此評比資訊作為選舉的攻防工具，用以召喚選票的支持。

### 2. 版面位置、版面大小及字數之分析：

聯合報明顯低於平均值，自由時報居中、中國時報最高：如果我們依照一報的版次、字數、版面位置與大小來判斷報紙對該新聞的重視度，在聯合報上我們是可

以適用此觀點，因為目前的執政黨民進黨政府在國家競爭力的評比上獲得國際的肯定，所以聯合報沒有太多的著力點，故而降低該新聞在報紙版面上的重要度。然而，明顯為泛綠支持者的自由時報雖然有大幅報導，但是版面位置、大小及字數平均值仍低於中國時報。

### **3. 有利報導連年增加，不利報導會依競爭力排名變動：**

近年來執政黨發現臺灣在國家競爭力報告裡面排名相當優秀，是一項可以贏取民心的資訊工具，故總統、行政院長、政府部門等都相當重視國家競爭力報告，在各種場合或是選舉期間輔選都會拿此評比作為政績，故有利程度連年增加。另一方面，不利的程度會因為該年度排名進步而減少，這是因為排名進步自然沒有太多餘地置喙。

### **4. 新聞報紙存在既定政治色彩框架：**

從以上各項分析中，我們也可以看出報紙存在一定的框架，自由時報的有利報導偏多，甚至有次還登上頭版頭條，可以看出支持執政黨的報導框架；而聯合報則較多不利報導，且由版面位置大小偏低也可看出不重視國家競爭力報告，足見其支持在野黨的報導框架。

### **5. 政治人物重新包裝事實：**

政治人物在與民眾溝通時，都會選取有利自己的資訊，故而在競爭力評比報告上，執政黨政府只會再三強調我國競爭力是連續三年亞洲第一，卻從來不會平衡指出政府拖累國家競爭力的事實。特別是在二〇〇五年臺灣排名實際是退步一名，然而執政黨故意忽略不談退步的檢討，反而大肆宣傳臺灣的排名是「全球第五」，由此就可以看出政治人物重新包裝事實來與民眾溝通的技巧。

## **二、新聞守門人流程分析**

為了展現 WEF 新聞產製過程中，各新聞守門員的互動關係，本文特別挑選二〇〇三年為基準，以時間序列的方式，配合以訪談資料，展現外電新聞進入臺灣的整個過程，以讓我們了解新聞守門員在其中的選擇與互動作為。

## (一) 新聞流程分析

從表 13 WEF 發布的新聞事件來看，自 WEF 於二〇〇三年十月三十日發布新聞稿後，中央社三十日立即有 5 則新聞，其中 3 則來自駐當地日內瓦記者的撰文，直接大量引用了 WEF 的資料，同時，特別提出臺灣與中國大陸的比較，此則新聞當天同時與中央社駐華盛頓與臺北記者分別訪問了 WEF 首席經濟顧問和臺灣經建會的意見，形成一個小專題。中時晚報及聯合晚報三十日同時引用了中央社日內瓦的新聞稿。但聯合晚報多作一則要聞。

表 13：WEF 發布的國家競爭力指標新聞事件

編號	媒體名稱	版次	日期	消息來源
1	WEF		九十二年十月三十日	
2	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
3	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
4	中央社/日內瓦		九十二年十月三十日	WEF
5	中央社/華盛頓		九十二年十月三十日	WEF 全球競爭力報告記者會
6	中央社/		九十二年十月三十日	經建會經研處處長邱秀錦
7	聯合晚報	綜合新聞	九十二年十月三十日	中央社/日內瓦
8	聯合晚報	要聞	九十二年十月三十日	綜合報導
9	中時晚報	財經產業	九十二年十月三十日	中央社/日內瓦
10	經建會經研處新聞稿		九十二年十月三十一日	WEF
11	中國時報	焦點新聞	九十二年十月三十一日	主軸：行政院發言人林佳龍 副軸：中央大學朱雲鵬
12	中國時報	焦點新聞	九十二年十月三十一日	經建會新聞稿 IMD 教授來台演講
13	聯合報	焦點	九十二年十月三十一日	綜合外電

資料來源：本研究。

在臺灣，三十一日經建會發布新聞稿，就時間點而言，報社不太可能引用經建會的新聞稿，從中國時報的兩則新聞論述上來看，應該來自於 WEF 新聞稿、同時另外採訪其他消息來源。聯合晚報及聯合報則皆以綜合外電報導為名發布新聞，但這兩報則較難看出資料的引用是直接來自 WEF 還是中央社、或是本身報系的譯稿。

根據表 14 新聞論述綜合整理來看，在標題部分，幾乎都以臺灣為核心，標題意義呈現正面，多論述臺灣競爭力全球排名第五、排名上升、科技指數世界第三、成績亮眼等這類正面的字眼。不同的是，中央社引用 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯的談話；中央社、中國時報又分別專訪專家意見，尤其只有中國時報做出 WEF 和 IMD（洛桑管理學院）兩者報告的不同。

就新聞本身的論述方式而言，第一段多先敘臺灣的排名，再點出排名在前的原因，有的新聞會搭配與新加坡或中國大陸或亞洲其他國家的排名作說明。原則上，新聞本身不論消息來源來自於誰，都是以敘述各個國家總排名或指標、指數的排名為新聞內容。

不同的是，註明消息來源者為 WEF 只有中央社。中央社 5 則新聞中，三十日當天中央社派駐當地的記者立即發了三篇稿件，從臺灣在亞洲排名、臺灣科技指標排名第三及與中國大陸比較。派駐在華盛頓的記者從在美國召開的記者會中，訪問 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯中國競爭力下滑因素，並與臺北記者專訪經建會經研處處長邱秀錦形成一個小專題。中時晚報、聯合晚報消息來源註明為中央社日內瓦，中央社本身陳述的論述有限，在轉論述的過程中，兩晚報都使用了亞洲地區國家的排名及升降原因，和簡述 WEF 評比的總國家數。其中，中時晚報「全球競爭力、臺灣第五」在新聞內容的編排順序上，與中央社的「世界競爭力報告臺灣領先亞洲地區居全球第五」，內容鋪陳順序同質性很高；而聯合晚報另外還有一篇新聞為綜合報導，因其內容與中央社日內瓦相去不遠，可能內容也來自中央社，只是拆成兩篇新聞形式處理。

綜合外電報導的有聯合報，綜合外電有可能直接來自 WEF 或中央社或其他，從新聞中看不出來。但因外電消息來源可能包括 WEF 網站所提供的豐富資料，因此，可論述的範圍較大。

表 14：國家競爭力新聞事件論述羅列表

編號	名稱	標題	論述	消息來源
1	WEF	United States in Second Place Behind Finland in Global Competitiveness Report	<ul style="list-style-type: none"> <li>· The United States is in second position in the rankings, followed by Sweden, Denmark and Taiwan respectively.</li> <li>· If there is one lesson to be drawn from our exercise, it is that the strength and coherence of government policies have an enormous bearing on a country's ranking.said Dr Augusto Lopez-Claros, Chief Economist of the World Economic Forum.</li> </ul> <p>Highlights</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Finland is the most competitive economy</li> <li>· Six European economies are ranked among the top ten</li> <li>· United Kingdom and Canada drop to 15<sup>th</sup> and 16<sup>th</sup></li> <li>· Germany (13<sup>th</sup>) and France (26<sup>th</sup>) show slight overall improvement</li> <li>· <b>Taiwan and Singapore, ranked 5<sup>th</sup> and 6<sup>th</sup> respectively</b></li> <li>· Japan's move up in the rankings</li> <li>· China falls in the rankings</li> </ul> <p>.....</p>	WEF 組織內部的分析資料
2	中央社/日內瓦	世界競爭力報告 臺灣領先亞洲地區居全球第五	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺灣在亞洲、全球的排名</li> <li>2. 分析全球前十名國家，多在北歐</li> <li>3. 針對芬蘭、日本、韓國、中國解釋成長或衰退原因</li> <li>4. 介紹 WEF 組織與調查方式</li> </ol>	WEF

編號	名稱	標題	論述	消息來源
3	中央社/日內瓦	全球競爭力科技指標台灣位居第三	1. 描述臺灣在兩類的評比指標與公共制度、貪污、總體經濟之評比指數的排名及與二〇〇二年排名比較 2. 描述日本、韓國、中國的公共制度、貪污、總體經濟評比指數與二〇〇二年排名比較及升降原因 3. 引用 WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯的話，公共制度及政策在評比中佔相當比重	WEF
4	中央社/日內瓦	台海兩岸競爭力存在相當差距	針對臺灣和中國在每一個評比指數的排名做比較	WEF
5	中央社/華盛頓	中國競爭力排名因政府機構品質等因素滑落	1. WEF 首席經濟專家羅培茲卡洛斯指出：中國大陸排名下滑的原因 2. 外國投資者在中國大陸經商應注意的問題	WEF 全球競爭力報告發布記者會
6	中央社/	WEF 警訊大陸競爭力下滑 經建會：應分散風險	專訪經建會經研處處長邱秀錦：根據 WEF 發布中國大陸排名下滑，對台商的影響	經建會官員
7	聯合晚報	世界競爭力 科技研發創新 執行台灣第一	1. 臺灣、日本、韓國排名進步原因 2. 中國大陸退步原因 3. WEF 評比的國家有一〇二國	中央社/日內瓦
8	聯合晚報	我成長競爭力第五 世界經濟論壇公佈 芬蘭第一 台灣冠亞洲	1. 臺灣今年與去年的排名 2. 芬蘭今年與全年一樣擊敗美國為第一 3. 臺灣、新加坡、大陸排名升降原因 4. 全球十大排名以北歐為多	綜合報導
9	中時晚報	全球競爭力台灣第五	1. 簡述日本、韓國、中國盤排名升降原因 2. 簡介 WEF 組織與評比國家數	中央社/日內瓦

編號	名稱	標題	論述	消息來源
10	經建會經研處新聞稿	我國競爭力連年進步，居全球第五、亞洲第一	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺灣在全球成長競爭力的世界排行第五</li> <li>2. 臺灣在亞洲競爭力的亞洲排名第一，與韓國、日本、泰國、中國大陸的排名</li> <li>3. 臺灣的商業競爭力及評比指標與去年排名比較</li> <li>4. 臺灣的成長競爭力及評比指標與去年排名比較</li> <li>5. 加強我國政策措施有助提升臺灣競爭力</li> </ol>	WEF
11	中國時報	WEF：台灣成長競爭力 亞洲第一	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺灣成長競爭力指標全球第五亞洲第一</li> <li>2. 臺灣和新加坡排名在前的原因</li> <li>3. 商業競爭力全球排行</li> <li>4. 說明成長競爭力今年的指標與去年的不同，臺灣何以名列第五</li> <li>5. 全球十名國家，多在北歐</li> <li>6. 亞洲國家排行順序</li> <li>7. 中國大陸的名次和衰退原因</li> <li>8. 行政院發言人林佳龍：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前</li> <li>9. 朱雲鵬：臺灣目前的科技成就，仍需產學合作</li> </ol>	行政院發言人以及中央大學朱雲鵬教授
12	中國時報	兩項國際排名我成績均亮眼	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 比較 WEF 和 IMD 臺灣的排名</li> <li>2. 比較中國大陸 WEF 和 IMD 的排名</li> <li>3. WEF 和 IMD 兩者調查方式的差異</li> </ol>	IMD 教授來臺演講
13	聯合報	全球競爭力台灣上升至第五	簡述臺灣、新加坡、荷蘭、美國、日本及北歐國家的排名。	綜合外電

資料來源：本研究。

## (二) 立委新聞分析

因立委具備有專業的財經背景，所以被認為其論述具備一定程度的可信度，當他針對某一論點進行論述，報紙援引之時，就容易讓閱聽人相信其論述。

二〇〇三年的 WEF 新聞中，值得注意的是兩位當時的財經立委李桐豪與劉憶如成為其中一個消息來源，本身也製造了新聞，與經建會之間產生了指標解讀的爭論，由於報導涉及更深入的指標分析，經濟日報與工商時報較專業的財經報紙才有出現更深入的報導。根據表 15 知道，並非每個報社都有報導這兩位立委所召開的記者會，聯合報和經濟日報是同時都有報導，中央社只報導了李桐豪立委的新聞，工商時報只報導了劉憶如立委的新聞，中國時報和兩大晚報皆無報導。

值得一提的是，經建會還特別對經濟日報十一月一日第四版「亞洲金融痛苦指數」進行說明，經濟日報十一月六日的社論標題為「正確面對全球競爭力排名之道」，回應了經建會的說明，事實上，這份說明稿也同時提供給立委做參考。

表 15：立委以 WEF 發布之內容召開記者會

資訊來源	新聞內容	版面	日期	備註
李桐豪立委辦公室	進步的國家競爭力 何必沾沾自喜	新聞稿	九十二年十月三十一日	
中央社	李桐豪從 WEF 報告質疑政府拖累國家競爭力		九十二年十月三十一日	李三十一日記者會
聯合報	立委：政府是競爭力的拖油瓶	綜合	九十二年十一月一日	李三十一日記者會
經濟日報	李桐豪 政府拖累台灣競爭力	經濟要聞	九十二年十一月一日	李三十一日記者會
劉憶如立委辦公室	民進黨製造話題快半拍 解決問題慢十拍	新聞稿	九十二年十一月三日	
聯合報	立委：金融痛苦指數 台灣亞洲之最	綜合	九十二年十一月四日	劉三日記者會
經濟日報	劉憶如：亞洲金融痛苦指數 台灣最痛	綜合新聞	九十二年十一月四日	劉三日記者會
工商時報	三年來金融痛苦指數等三項指標敬陪末座 劉憶如：政府施政 亞洲最差	焦點新聞	九十二年十一月四日	劉三日記者會
經建會說明稿	有關九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明		九十二年十一月五日	

圖表來源：本研究。

根據表 16，親民黨立委李桐豪三十一日召開記者會，列出民間部門多項排名往前的指數與細項，指出民間部門的競爭力進步，列出政府部門多項排名往後的指數與細項，指出政府部門的競爭力退步，並指出台商經商最頭痛的前五項問題中，多是政府部門的缺失。中央社、聯合報及經濟日報援引了李桐豪發布新聞稿的數字部分，並點出李桐豪個人的看法。這種從點出新的框架看事件，很多立委都有願意這樣做，也許李桐豪是搶在第一時間三十一日開記者會的立委。

在這裡有個很有趣的地方，經濟日報援引劉憶如立委記者會的新聞稿，經建會的說明稿直接針對經濟日報的報導回應，立委的解讀經過媒體報導之後，政府主管機關針對立委的意見，發新聞稿回應。

經建會的說明，簡單說，金融痛苦指數排名首位，主要因為貶值幅度大，如以股價跌幅而論，臺灣的跌幅仍低於日本。平均美人國民所得變動率亦因匯率的關係，若與一九九九年相較，減少幅度已縮小至 3.4%。失業率方面，經建會指出，近三年除韓國因持續推動公共服務計畫致使失業率改善外，其他三國失業率均有惡化現象。在政府債務方面，除列出與其他國家的比較外，也說明近三年債務增加原因為配合精省政策、九二一賑災、裁撤糧食平準基金、各項交通建設經費所致。經建會的這番說明稿，據悉是提供了立委和新聞媒體作為參考，但可惜的是政府單位的說明，新聞媒體並沒有作後續報導處理。

表 16：立委、報社、經建會之論述

名稱	標題	論述	消息來源
李桐豪立委辦公室	進步的國家競爭力何必沾沾自喜	1. 以多項排名往前的指數與細項指出民間部門的競爭力進步 2. 以多項排名往後的指數與細項指出政府部門的競爭力退步 3. 台商經商最頭痛的前五項問題 4. 指出整體競爭力排名往前，是民間企業的功勞，政府應有所警覺	三十一日記者會
中央社	李桐豪從 WEF 報告質疑政府拖垮國家競爭力	1. 指出民間部門排名在前的指數與細項 2. 指出政府部門排名在後的指數與細項 3. 李桐豪質疑政府能力	李三十一日記者會

名稱	標題	論述	消息來源
聯合報	立委：政府是競爭力的拖油瓶	1. 私部門指標表現亮眼 2. 公部門指標表現令人不敢恭維 3. 李桐豪說政府是拖累臺灣競爭力的最大力量	李三十一日記者會
經濟日報	李桐豪 政府拖累臺灣競爭力	1. 民進黨李正中，民進黨執政後，臺灣經濟有進步 2. 李桐豪開記者會反駁，政府部門評比指標比起民間部門相對遜色	李正中立委 李三十一日記者會
劉憶如立委辦公室	民進黨製造話題快半拍 解決問題慢十拍		
聯合報	立委：金融痛苦指數 臺灣亞洲之最	1. 劉以經濟學者專業知識指出一個客觀的比較數字 2. 金融痛苦指數：股市報酬、平均每人國民所得成長率都是負數字、債務餘額增加 3. 劉引用 WEF 政府赤字、銀行健全、經濟衰退預期排名皆在後 4. 籲扁跳脫幕僚提供數字的迷思，將精力放在解決問題上	劉三日記者會
經濟日報	劉憶如：亞洲金融痛苦指數 臺灣最痛	1. 過去三年，股市報酬是亞洲十國中倒數第二。 2. 過去三年，平均每人國民所得成長率也是亞洲十國中倒數第二，債務餘額增加是十國最多，失業率惡化是亞洲四小龍第一。 3. 政府效能在二〇〇三評比中，被馬來西亞與泰國趕上。 4. 劉呼籲扁不要被專業幕僚提供的數字騙了 5. 有關政策正確，劉舉兩兆雙星例子，就算尖端中的尖端政策成果，還是會造成高失業率	劉三日記者會

名稱	標題	論述	消息來源
工商時報	三年來金融痛苦指數等三項指標敬陪末座 劉憶如：政府施政 亞洲最差	1. 劉指出臺灣在金融痛苦指數、債務餘額、失業率都敬陪末座股市報酬、平均每人國民所得也只比日本好好數第二 2. 仔細分析 WEF 評比，主因是民間力量活潑，並非政府效能提昇	劉三日記者會
經建會說明稿	有關民國九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明	說明內容包括 1. 金融痛苦指數說明及與亞洲國家比較表 2. 平均每人國民所得變動率說明及與亞洲國家比較表 3. 失業率惡化之說明及與亞洲日小龍比較表 4. 政府債務說明及我國過去三年債務佔 GDP 比率變動表	

資料來源：本研究。

### (三) 社論新聞分析

社論與論壇往往代表報紙的立場，從表 17 的時間點來看，工商時報十月三十一日社論和中國時報十一月一日及三日的論壇分別以「喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五」、「競爭力排名的迷思」、「總統選舉與國家競爭力評比」為標題，沈思排名背後所代表的意義。

針對這些喜中帶憂的社論，經建會在十一月十日主動發表一份由經建會副主委何美玥署名之「關於 WEF 競爭力排名」的說明稿，說明 WEF 對於國家競爭力調查所使用的方法，及每一年的評比指標的不同，試圖對輿論中負面的解讀進行控制。從表 18 中可以看出，工商時報、中國時報、經濟日報的社論或論壇，幾乎都是指出，臺灣在排名在前，雖值得欣慰，但是科技都以代工為主，對全球經濟產生的影響力很小，而中國大陸也正急起直追，應思考科技未來要朝向產學合作、自創品牌方式努力。也都指出，臺灣的競爭力排名往前都在民間部門，政府部門排名不高，政府部分不能選擇性公布數字，應正視數字帶來的警訊。

經建會何副主委的稿子中，列出我國成長競爭力的評比指標進步的名次，同時，也寫出 WEF 列出的我國弱勢項目，並說明我國政府卻有改進之處，但已改善部分，多發生在第二季及第三季，無法展現在二〇〇三年的績效當中。

另外，在 WEF 認為在台經商最令人頭疼的五個問題的前兩點，政策搖擺、政府不穩定，何副主委的說明稿也提出說明，「這項調查，是由企業經理人由 14 個問題中勾選，政策不穩定雖排名第一，但是是有 25% 的企業經理人對政策不穩定有疑慮，反觀之，有 75% 的企業經理人不認為如此」。

此外，經濟日報特別評論行政院發言人的談話：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前。該報指出，二〇〇〇年是政黨輪替，WEF 二〇〇〇年的資料「是引用前一年各國統計，但這只是少數項目，一是 WEF 當年向全球 7,000 多位專業人士問卷調查的結果，就引用項目而言，前者不到 22%，後者則高佔 78% 以上。…不能驟認二〇〇〇年之排名是政黨輪替前一九九九年的排名。」以上問題，何副主委的稿子中也說明了 WEF 的競爭力評比方式，更精確指出，二〇〇〇年的排名是以一九九九年及以前年份的統計資料，以及二〇〇〇年第一季的問卷調查資料為基礎。同樣，經濟日報指出，WEF 雖兩度調整評比項目和排名，但臺灣一九九九年排名第四，迄今未見修正，二〇〇三排名第五，發言人怎麼能說「政黨輪替後優於輪替前」。關於這點，經建會說明稿也解釋同一年為何有新舊排名。

表 17：社論、論壇、及經建會說明稿

媒體名稱	標題	消息性質	時間
工商時報	喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五	社論	民國九十二年十月三十一日
中國時報	競爭力排名的迷思	論壇	民國九十二年十一月一日
工商時報	總統選舉與國家競爭力評比	論壇	民國九十二年十一月三日
經濟日報	正確面對全球競爭力排名之道	社論	民國九十二年十一月六日
經建會說明稿	關於 WEF 競爭力排名	說明稿	民國九十二年十一月十日

資料來源：本研究。

表 18：社論或論壇或經建會說明稿之論述

媒體名稱	標題	內容
工商時報	喜中帶憂看台灣總體競爭力全球第五	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 臺灣能以科技指數領先令人振奮</li> <li>2. 但科技業仍以代工為主，仍有許多地方仍必須改進</li> <li>3. 中國大陸科技發展急起直追，其潛力不可低估</li> <li>4. 政府單位表現需切實改進</li> </ol>
中國時報	競爭力排名的迷思	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政院選擇性公布數字</li> <li>2. 臺灣強項大都在民間科技部門</li> <li>3. 臺灣弱項都在公共部門</li> <li>4. 臺灣以外貿為導向，排名只有十六，不算太好</li> </ol>
工商時報	總統選舉與國家競爭力評比	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 以 IMD 和 WEF 排名比較，指出排名只是參考，不需斤斤計較。</li> <li>2. 提出國家競爭力取決於五大關鍵因素：總體競爭表現，經濟體質，成長潛力特別在科技方面，政府效能，政治風險。</li> </ol>
經建會說明稿	有關民國九十二年十一月四日經濟日報第四版「亞洲金融痛苦指數」說明	<p>說明內容包括</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 金融痛苦指數說明及與亞洲國家比較表</li> <li>2. 平均每人國民所得變動率說明及與亞洲國家比較表</li> <li>3. 失業率惡化之說明及與亞洲日小龍比較表</li> <li>4. 政府債務說明及我國過去三年債務佔 GDP 比率變動表</li> </ol>
經濟日報	正確面對全球競爭力排名之道	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. WEF 公布的排名值得欣慰但也有兩種聲音要質疑</li> <li>2. 第一種政府官員聲音，以行政院發言人林佳龍說：政黨輪替後，臺灣評比排名優於輪替前。</li> <li>3. 發言人所言，與實際 WEF 公布的時間與方式，不相符合。不能驟下此論點。</li> <li>4. 第二種臺灣競爭力排名在前，為何外國直接投資不如韓、港、新。</li> </ol>

媒體名稱	標題	內容
		5. 從 WEF 公布的出口競爭力相關排名都低，政府部門競爭力排名滑落，影響外商來台投資。 6. 排名在前高低只能做為參考，但評比指數必須作為檢討改進的指標。
經建會說明稿	關於 WEF 競爭力排名	分從五點說明 1. 競爭力評比方法 2. 同一年有新舊排名解釋 3. 我國競爭力的表現 4. 對「國內企業經營之困難」的解讀 5. 政府未來努力方向

資料來源：本研究。

#### (四) 經建會 WEF 新聞稿發稿流程

行政院經濟建設委員會，簡稱經建會，為我國重要的經濟政策及經濟分析智庫，也是世界經濟論壇組織在臺灣的對口單位。針對國外新聞稿或報告進入我國的流程，根據負責的研究人員表示，經研處每個研究員負責觀察的方向不一樣，因此，每個研究員會針對自己負責的方向進行分析解讀，以其負責觀察國家競爭力整體評比，他會先針對臺灣在今年整體國家競爭力的排名先做總覽，然後比較臺灣今年和去年、甚至近三年的排名，接著看今年和歷年的評比指標有何不同，再看亞洲和全球其他國家。基本上，仍是以臺灣為主軸。所以，受訪者認為研究員撰寫的新聞稿的原則應都是如此。訪談中也了解到經建會的新聞流程如圖 3：

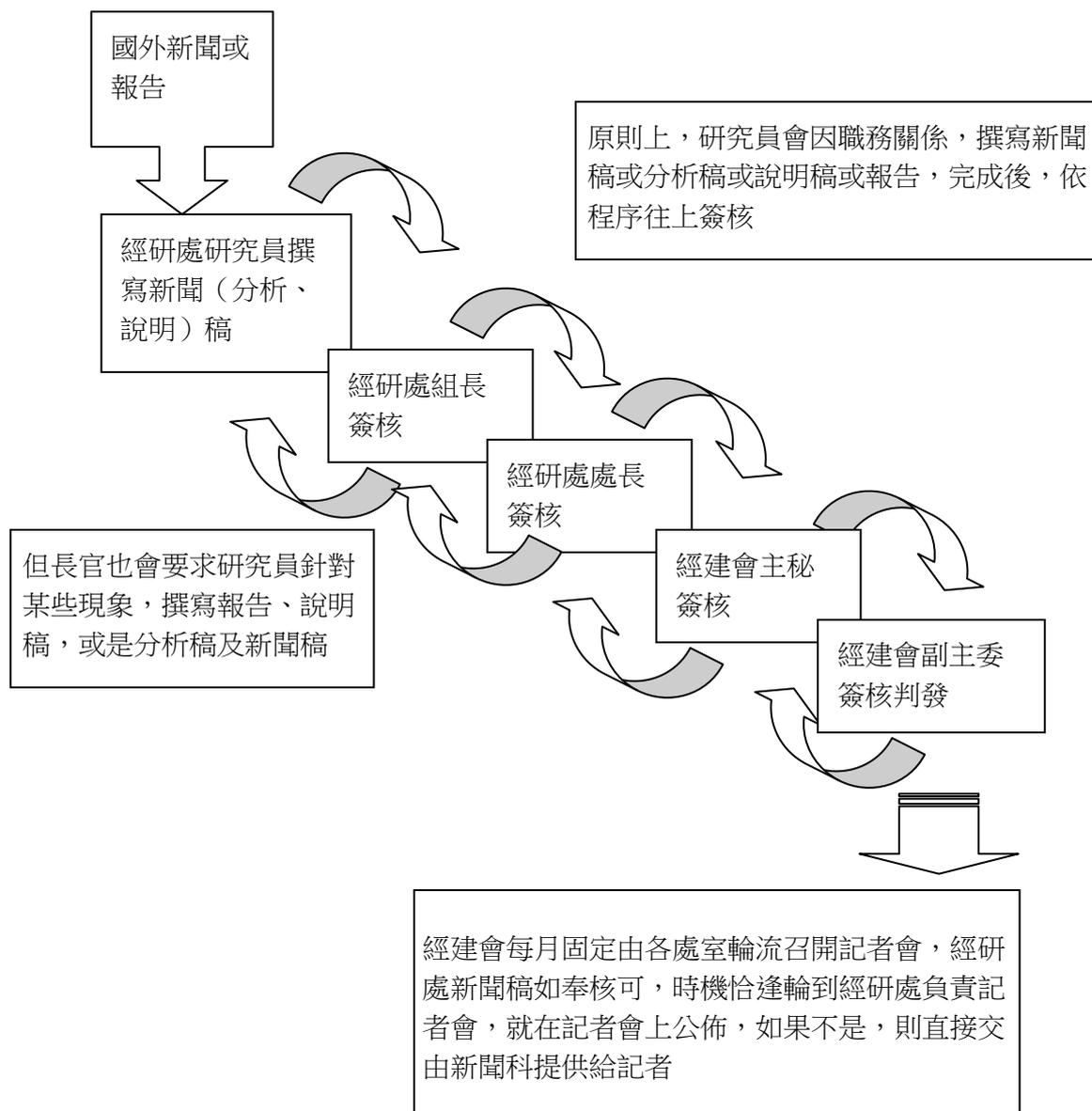


圖 3：經建會 WEF 新聞稿發稿流程

資料來源：本研究。

## (五) 技術官僚、立法委員、以及政治人物使用 WEF 評比資訊的比較 (以二〇〇三年為例)

### 1. 技術官僚：

當時的經建會副主委何美玥特別撰寫了一篇新聞稿來說明 WEF 的評比資訊，「近日來媒體上不斷有質疑競爭力及政府表現的討論，造成政府行政部門的困擾與挫折」，故而提到「公共政策雖然是我國相對弱勢的項目，卻已經進步六名到今年的二十一名」因而特別強調政府的績效表現雖然不如企業，但是單純就政府部門的表現來說，政府的表現其實是進步的。另外，關於國內企業經營之困難，排在第一位「政策不穩定」，就調查所顯示的是有 25% 的企業經理人對政策不穩定有疑慮，但相對來說，「就是有 75% 的企業經理人不認為政策有不穩定的情形」。從這兩點看來，技術官僚除了盡量客觀中立使用 WEF 資訊外，也只能在事後替政府部門解釋，一位受訪者就如此說：

媒體要如何去使用評比資訊，經建會這邊完全不能控制，有時候媒體的報導、詮釋的方向會讓你大為吃驚。<sup>13</sup>

### 2. 立法委員：

親民黨立委李桐豪在 WEF 發佈成長競爭力報告後旋即召開記者會，指出在各項評比指標中，「民間表現亮眼，是向上提升的主要推力，…政府的無能反而成為國家競爭力的拖油瓶」，來強調臺灣的成長競爭力在全球雖然排名第五，可是政府部門評比指標相較於民間部門而言遜色許多，故我國成長競爭力受國際的肯定皆來自於民間的努力，所以如果政府的績效表現能夠提升，我國的國家競爭力絕對不僅於此，因此要求政府以此作為警惕、進而改善績效。

### 3. 政治人物：

就執政黨而言，在引用國家競爭力報告時，因為面對的是廣大的群眾，如果使用過細微的副指標，民眾也無法仔細瞭解體會，加上整體的成長競爭力指標名次耀眼，所以執政黨在宣傳施政績效時，只會使用成長競爭力該大項指標，「臺灣居全

---

<sup>13</sup> 電話訪談取得資料。訪談對象：政府部門人員。訪問時間：二〇〇六年四月二十四日。

球第五」、「優於舊政府兩千年的第十名成績」、「連續兩年亞洲第一」等等；而反對黨同樣使用成長競爭力該大項指標批評政府，但在說明臺灣排名全球第五的解釋上，是「因為民間競爭力提高，反而是政府部門表現不佳」，並用不同時間的比較「與政黨輪替前的第四名比較，還是落後一名」來說明政府報喜不報憂地粉飾太平。

由上述三個消息來源的比較，我們可以發現即便事實數據只有一個，但是卻可以因為不同的詮釋，形塑不同樣貌的新聞稿，執政黨的政績表現可以運用「成長競爭力」在國際上排名名列前茅的佳績來宣揚，在野黨同樣也可以因為該「成長競爭力」的指標，以政府拖累民間作為批評的工具；民進黨可以因為排名優於政府兩千年的第十名成績來作為政績的表現，國民黨同樣也可以用比政黨輪替前的第四名落後一名來批評施政。但是，總括而言，這些論述還是圍繞著「成長競爭力」的單一指標而已。然技術官僚與立法委員則會進一步運用細部指標來評估，並用不同的詮釋方式來抓住閱聽人的注意力，技術官僚表明政府的競爭力雖然落後企業，但實際上仍是進步的；立法委員的質詢稿則強調政府的競爭力雖然是進步的，但仍落後企業很多。同樣一個事實或指標，經過不同的詮釋在民眾的腦海中就會浮現不同的形象，但總不會指鹿為馬扭曲事實，畢竟數據是無法改變的，這樣的資訊是無法被操控的。

## （六）綜合討論

國家績效的新聞報導是可以操控的嗎？是誰告訴人民政府績效如何？透過不同媒體的詮釋進行交叉比對，我們最後藉由比較二〇〇三年到二〇〇五年經建會所發佈的新聞稿，以及三大報紙針對 WEF 所作的先驅報導（leading article）進行比較，可以有以下的討論。

### 1. 經建會新聞稿與三大報紙連續三年報導的比較

WEF 所發布的國家競爭力報告主要是客觀評比，以數據呈現不做任何的評論，更不會進一步對任何國家做特別的評估，一切評比資訊都是進入國內後加工再製，所以我們藉由比較經建會的新聞稿與三大報紙的先驅報導，來檢視媒體作為新聞守門員所應用的報導框架。

#### （1）二〇〇三年報導：

因為二〇〇三年評比指標的變更，所以將去年公布我國排名第三名變更為第六名，而今年則是進步到第五名。在經建會的新聞稿方面，經建會表示『我國的「成長競爭力」為世界第五，較去年排名進步一名。……以影響「成長競爭力」的三大指標觀察，公共政策雖是我們相對弱勢的項目，但已自去年二十七名進步到二十一名。』不僅讚揚我國的表現，同時亦檢討不足之處，是較為中立的新聞稿。

在中國時報的報導方面，當天所發布的新聞大致呈現了 WEF 的原始報告，提及世界各國的排名趨勢，包含芬蘭、美國、瑞典、丹麥等國家的排名，也提到亞洲地區各國的評比，而特別針對臺灣的部分，只提到了「臺灣在競爭力表現排名第五，領先新加坡及日、韓等國家，在亞洲獨占鰲頭」，並沒有提到臺灣競爭力表現不佳的指標，但在引用消息來源方面，除了有行政院發言人林佳龍表示「臺灣的評比排名遠優於輪替前」，也有學者朱雲鵬指出「臺灣目前的成就是早年耕耘的結果」，並非是執政黨的政績，可說是平衡的報導。

在自由時報方面，除了一如中國時報對 WEF 報告的呈現，提到世界各國的排名外，同樣也沒有特別提到臺灣政府績效不佳之處，但只有引用林佳龍的言論：「這證明政府拼經濟的成效逐步展現，民眾要對政府有信心」。

但聯合報則在當天完全沒有 WEF 的評比報告，直接用學者的評論取代了 WEF 的報告，質疑「競爭力第五，投資怎麼不來？」來強調臺灣在國際上的名列前茅，是因為「民間向上的力量，化解了政府向下沈淪的表現」。

### (2) 二〇〇四年報導：

二〇〇四年臺灣的成長競爭力排名全球第四，較去年進步一名。經建會的新聞稿中就特別強調政府近年來的努力已受到國際的肯定。「技術是我國最具優勢的項目」，同樣也坦承「公共政策是我國相對弱勢的項目」，而進一步研擬改善的措施。

中國時報方面，一如去年的報導風格，忠實呈現 WEF 對各國排名的報告；自由時報則以頭版頭條的方式，大肆宣傳報導執政黨的政績，來證明臺灣是非常具有發展前景與競爭力，要那些在野黨「不要唱衰臺灣」；而聯合報則在二〇〇四年有了較完整性的 WEF 報告，但仍舊以「臺灣的公共部門相形較弱，特別是政策穩定性被視為臺灣商業的最大隱憂」來批評執政黨的政績。

### (3) 二〇〇五年報導：

二〇〇五年臺灣的國家競爭力下滑一名，在經建會的新聞稿中發布我國今年的排名為世界第五，並指出「總體經濟環境指標退步八名係造成我國成長競爭力總排名滑落的主因」，並特別引用 WEF 首席經濟學家 Augusto Lopez-Claros 博士的評語，強調政府必須一直保持警醒，特別是公部門品質必須進一步改進。

針對排名落後的新聞報導，中國時報跟自由時報同樣都減少幅度與版面來報導 WEF 所發布的國家競爭力報告，中國時報指出經建會去年希望進步到世界第三的施政願景遭受挫折，自由時報更是有別去年的頭版頭條，落到三版以後中間的版面位置，以極少的篇幅來說明臺灣今年的競爭力為全球第五，對於退步的事實不加以贅述；聯合報則依舊以「政府表現拖累臺灣成長競爭力的表現」作為報導核心。

## 2. 根據以上三年的比較分析，我們可以發現下面三個現象：

(1) 報紙只報導「成長競爭力」而忽視「企業競爭力」，政治人物引用該評比資訊時亦同：

在三大報紙上，不僅是先驅報導、連後續所有 WEF 的相關報導，都僅是觸及「成長競爭力」的指標，事實上 WEF 所發布的國家競爭力報告分做兩大部分，一部分為「成長競爭力」，另一大部分則是「企業競爭力」，但報紙媒體完全略而不談，政治人物不管是宣揚政績或是批評政府，在引用 WEF 報告時也都只談到「成長競爭力」，原因可能有二。第一，是為了要符合閱聽人的角度，『因為這三大報紙是綜合性的報紙，而非專業性報紙，所以要以讀者的角度出發，選擇性報導一般社會大眾可以理解的』，<sup>14</sup>只有在如工商時報、經濟日報等專業性報紙，是特別給企業人士閱讀的，才會提到他們所關心的「企業競爭力」，一般社會大眾在看綜合性報紙時，根本不需要、也不會去重視企業的競爭力。第二，『打政府比打企業容易』，<sup>15</sup>談到成長競爭力時有個具體可見的政府可以評論比較，而企業卻找不到實體對象可以抨擊，自然而然沒有人會去使用「企業競爭力」的指標。

(2) 經建會的新聞稿較為完整，但是未考慮新聞性的表達：

我們在產製新聞的過程，所有的東西都盡量客觀中立，但是如果每年的新聞稿都是 WEF 公佈台灣排名第幾名，這樣的標題沒有變化，無法吸引觀

---

<sup>14</sup> 訪談對象：媒體人。訪問時間：二〇〇六年四月二十四日。

<sup>15</sup> 同註 14。

眾，這逼得政府必須選擇性發佈資訊，但是絕對不會放不好的資訊在標題，但內文還是會提起做到中肯的報導。<sup>16</sup>

經建會所發布的新聞稿若相較於三大報紙的報導，是較為完整的，除了針對各國的排名有通盤性瞭解，也會針對臺灣的「成長競爭力」與「企業競爭力」各項指標一一檢討，一方面說明我國的競爭優勢，同時也會虛心檢討最為弱勢的公共制度如何改進。若檢視三年經建會發布的新聞稿標題，分別為「我國競爭力連年進步，居全球第五、亞洲第一（二〇〇三）」、「我國成長競爭力再創高峰，排名全球第四（二〇〇四）」、「我國成長競爭力排名全球第五（二〇〇五）」，也可以驗證承辦人員產製新聞的過程，二〇〇五年雖然競爭力退步下滑，仍然不會放在標題當中，如此中規中矩的新聞稿，對於媒體的受用程度當然降低。

(3) 三大報紙有其新聞報導框架：

聯合報不管競爭力排名的進步或退步，始終緊抓住政府拖累成長競爭力作為批評政府的議題，來抨擊執政黨政府的績效表現不佳。相對的，自由時報也是不管排名的上升或下滑，用 WEF 的亮眼數據作為施政績效的依據，在進步時，就用頭版頭條大加讚揚，退步後，就轉為較小篇幅的報導，但始終不提起退步的事實。中國時報則是因為政治色彩趨中，雖然有時會因為當下的政治立場不同，使得報導框架有所轉變，但基本上還是採取較為中立的觀點。

## 肆、研究發現與結論

本文最主要的研究問題有三：一、WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？二、臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？三、政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？從上面的新聞分析當中，我們可以一一回答之。

---

<sup>16</sup> 同註 14。

## 一、WEF 年度競爭力評比資訊進入臺灣的路徑為何？有哪些新聞守門員？

從圖四當中，我們可以看見 WEF 新聞產製的過程以及守門員的關係圖，新聞主要的消息來源是 WEF 總部，國內第一線接觸資訊的有三種守門人，經建會、研究機構以及媒體，其中立委本身一方面接受新聞，另一方面也可以成為新聞記者的消息來源，如果對照圖 2 的民主治理完整模型，我們可以發現基本架構是大同小異的，主要是看出政府機關並非單一的參與者，行政立法互動關係、政黨競爭的關係，都可能成為新聞媒體不同的消息來源。

## 二、臺灣媒體如何獲得國家競爭力評比資訊？如何解讀之？

從二〇〇三年到二〇〇五年資料當中，我們可以發現報紙報導有項特點，其一，報導數量依選舉年而增加，但是卻沒有依排名變動而變動；其二，中國時報最重視 WEF 的相關新聞，自由時報次之，聯合報最不重視；其三，有利的報導連年增加，但是不利報導會隨排名反向變動；其四，報紙媒體存在既有的政治色彩框架，自由時報傾向為執政者辯護，聯合報傾向對執政者質疑，中國時報色彩較不明顯；其五，政治人物重新包裝事實。

綜合而論，在援引 WEF 的評比指標排名時，報社新聞稿多引用兩大類及評比指數，少部分引用到細項，立委新聞稿及報社社論則討論到細項問題。這與新聞只是單純陳述事實，且必須在事實發生會立即報導，所以，援引只能綱要式報導，與最原始的 WEF 的新聞稿也是提綱挈領的表達各國排名內容，大致相符。立委與社論需要更詳細的細目，以觀察排名背後所代表的意義，所以，召開記者會或刊登時間都較晚，這可能是因為需要上網查看更細目的資料。

另外，解讀國外調查報告就像解讀民調一樣，每個立場的守門人解讀方式不同。單從新聞論述中來看，報社的守門人，會從消息來源的資料以及報社的屬性來選擇擬報導的內容。但不論消息來源來自於誰，第一段多先敘臺灣的排名，再點出排名在前的原因，而有的新聞會搭配與新加坡或中國大陸或亞洲其他國家的排名作說明。原則上，新聞本身都是以敘述各個國家總排名或指標、指數的排名為新聞內

容。這與新聞臨近性有關，閱聽人比較關心與自己週遭相關的新聞。綜觀來看，新聞的論述，除與臺灣有關外，多數內容不脫 WEF 的新聞稿範疇。

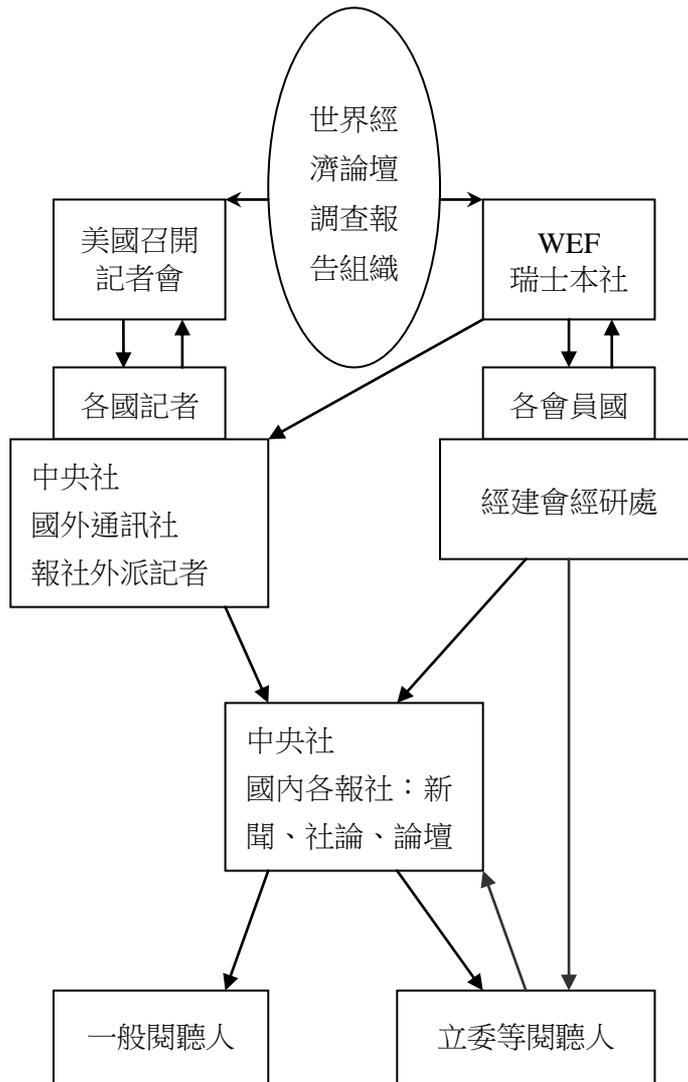


圖 4：WEF 新聞流程與守門人關係圖

資料來源：本研究。

### 三、政府單位在其中扮演什麼角色？是否能影響臺灣媒體解讀這類資訊？

基本而言，由於臺灣民主體制健全運作，政府行政部門壟斷 WEF 指標解讀權的現象並不存在，從圖 4 中我們可以知道，這樣的多元新聞價值是建構在兩個關鍵的機制上，一是憲政體制中的行政立法制衡，讓立法委員也能夠成為獨立的新聞守門人，透過媒體提供一般閱聽人，不同於行政部門的資訊，這過程中，行政立法部門在大眾傳播媒體上對話，同時提供一般閱聽人更多的資訊；另一方面，臺灣的媒體自由化及市場化的架構下，持有不同黨派的意見閱聽人都可以找到自己屬意的媒體，在 WEF 指標的新聞上，雖然它是確定的指標，就似其它大多數公共事務新聞，臺灣的三家主要報紙中的自由時報與聯合報有著十分鮮明的立場，中國時報則黨派立場不明顯，但是，不同黨派立場的人也都知道，有不同於自己立場的意見存在，這樣的架構下，一方面讓政府的相關資訊能夠得到不同的解讀，另一方面，媒體對於新聞內容的消息來源也不只政府一端，甚至國外新聞的部分，媒體工作者也有許多不同的消息來源，政府壟斷資訊的情況確實不存在。在上面這兩個機制的保護之下，臺灣公共事務的治理資訊，除非閱聽人選擇自己封閉且偏聽的人，不然，政府是難以完全壟斷消息的發佈與解讀的。

最後，如果站在公共管理者的立場，本文可以提供什麼樣的政府公關於行銷的實務建議？依照本研究文獻與資料分析的結果，作者願意提出下面四點實務建議：其一，民主治理的大環境中，行政部門無法壟斷資訊的前提下，公共管理者必須更多地學習以媒體重視公共事件新聞性的角度來進行對話，不只是站在專業的角度提供訊息而已，更重要的，公共管理者「媒體識讀」能力的培養，可以從引導公共管理者了解新聞守門員影響輿情的關鍵角色開始；其二，行政部門對於媒體報導內容的二度回應，常得不到媒體引用的原因，主要是因為該新聞的時效已過，新聞價值降低，主要就是行政部門的回應，缺乏足以創造第二輪新聞價值的內容，因此，民主多元社會中，行政機關需要更加敏感與即時回應，才能維繫與形塑政府的形象與政策立場；其三，當政治人物（部會政治首長或立法委員）使用政治衝突價值篩選的事件資訊，博上新聞版面的同時，公共管理者理性專業的新聞稿，相對起來就沒

有政治價值可言，當然，這也會被政務人員視為宣導績效不佳的證據。但是，這一點牽涉到公共管理者達成公共任務過程中，必須注意「專業責任」（responsibility）與「聽上級命令」（accountability）之間矛盾的倫理問題；其四、網路（包括社會網絡媒體）的發達，非新聞專業的新聞守門員可能更多元，更難以控制，這應該是公共行政下一波媒體識讀研究的焦點。

## 參考文獻

- 卜正珉（2003）。**公共關係：政府公共議題決策管理**，臺北：揚智。
- 全國法規資料庫（2000）。中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法，2002年5月25日取自**全國法規資料庫**，網址：  
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?PCode=G0320018>。
- 魯炳炎（2012）。**公益的價格：非營利行銷的理論與實務**，新北：韋伯。
- 黃俊英（2009）。政府行銷的理念與實踐。**文官制度季刊**，第1卷第4期，頁1-24。
- 陳敦源（2009）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**，臺北：五南。
- Behn, R. D. (1994). How Public Managers Can Exploit the Biases of the Press. *Governing*, June: 80.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton, NJ: Princeton University.
- Bingham, L B., T. Nabatchi, & R. O'Leary (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, Vol.65 (No.5): 547-558.
- Boorstin, D. J. (1992). *The Image: A Guide to Pseudo-Events in America*. New York: Vintage Books.
- Box, R. (1997). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Bryson, J. M., G. L. Cunningham, & K. J. Lokkesmoe. (2002). What to Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African American Men Project of Hennepin County, Minnesota. *Public Administration Review*,

Vol.62 (No.5): 568-584.

- Cook, T. E. (1998). *Governing With the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago, IL: University of Chicago.
- Cooper, T. L. (2005). Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda. *Public Administration Review*, Vol.65 (No.5): 534-535.
- Curran, C. (1979). *A Seamless Robe: Broadcasting: Philosophy and Practice*. London: Collins.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University.
- Deacon, D., & P. Golding. (1994). *Taxation and Representation*. London: John Libbey.
- DeLeon, P. (1995). Democratic Values and the Policy Sciences. *American Journal of Political Science*, Vol.39 (No.4): 886-905.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dryzek, J. S. (1989). Policy Sciences of Democracy. *Polity*, Vol.12 (No.1): 97-118.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University.
- Ferejohn, J. A., & J. H. Kuklinski (1990). *Information and Democratic Processes*. Urbana, IL: University of Illinois.
- Frederickson, H. G. (1982). The Recovery of Civism in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.42 (No.6): 501-508.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University.
- Gastil, J., & P. Levine. (2006). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21<sup>st</sup> Century*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gormley, W. T. Jr., & D. L. Weimer. (1999). *Organizational Report Cards*. Cambridge: Harvard University.
- Gunter, B. (2000). *Media Research Methods: Measuring Audiences, Reactions and Impact*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hill, D. B. (1985). Viewer Characteristics and Agenda Setting by Television News. *Public Opinion Quarterly*, Vol.5: 340-350.
- Iyengar, S., & D. R. Kinder. (1987). *News That Matters: Television and American Opinion*. Chicago: University of Chicago.
- Koontz, T. M. (2005). We Finished the Plan, So Now What? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy. *The Policy Studies Journal*, Vol.33

- (No.3): 459-481.
- Kurtz, H. (1998). *Spin Cycle: How the White House and Media Manipulate the News*. New York: Simon & Schuster.
- Lasorsa, D. L., & W. Wanta (1990). Effects of Personal, Interpersonal and Media Experiences on Issue Salience. *Journalism Quarterly*, Vol.67: 804-813.
- Lasswell, H.D. (1948). The Structure and function of Communication in Societ. In L. Bryson (Ed.), *The Communication of Ideas* (pp. 37-51). New York: Harper.
- Lee, A. S. (1991). Integrating Positivist and Interpretive Approaches to Organizational Research. *Organization Science*, Vol.2 (No.4): 342-365.
- Lippmann, W. (1992). *Public Opinion*. New York: Harcourt, Brace.
- March, J. G., & J. P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: Free.
- McCombs, M. E., & D. L. Shaw (1972). The Agenda-setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, Vol.36: 176-187.
- McLeod, J. M., L. B. Becker, & J. E. Byrnes (1974). Another Look at the Agenda-setting Function of the Press. *Communication Research*, Vol.12: 3-33.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, Vol.57 (No.4): 193-199.
- Miller, H. T. (2006). Deliberative Public Administration. In G. Gjelstrup, & E. Sørensen (Eds.), *Public Administration in Transition*. Copenhagen, DK: DJØ F Publishing and McGill-Queens University.
- Morley, D., & K. Robins (1995). *Spaces of Identity: Global Media, Electronic Landscapes and Cultural Boundaries*. London: Routledge.
- Nabatchi, T. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *American Review of Public Administration*, Vol.40: 376-99.
- Negrine, R. (1996). *The Communication of Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, G. B. Jr. (1986). *Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence*. Harvard University.
- Przeworski, A., S. C. Stokes, & B. Manin (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University.
- Riker, W. H. (1982). *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Prospect Heights: Wave-land.
- Riker, W. H. (1993). *Agenda Formation*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan.

- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper Torchbooks.
- Sigal, L. V. (1973). *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*. Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company.
- Skocpol, T., & M. Fiorina (1999). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: Brookings Institute.
- Waldo, D. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc.
- Walters, L., J. Aydelotte, & J. Miller (2000). Putting more public in policy analysis. *Public Administration Review*, Vol.60 (Issue 4): 349-359.
- Wanta, W. (1997). *The Public and The National Agenda*. Hillsdale, NJ: LEA.
- Weeks, E. C. (2000). The Practice of Deliberative Democracy: Results form Four Large-Scale Trials. *Public Administration Review*, Vol.60 (No.4): 360-372.
- World Economic Forum (2003). *The Global Competitiveness Report 2002-2003*. USA: Oxford University.
- World Economic Forum (2004). *The Global Competitiveness Report 2003-2004*. USA: Oxford University.
- World Economic Forum (2005). *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. England: Palgrave Macmillan.
- White, D. M. (1951). The Gatekeeper: A Case Study in the Selection of News. *Journalism Quarterly*, Vol.7 (No.4): 383-390.
- Williams, A. (2005). Controversy: Media and the Administration. Retrieved Oct, 10, 2012, from:  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A57268-2005Jan7.html>.

# Who Tells People How a Government Is Doing? -- Government Performance, Public Information and Imported News “Gate Keepers”\*

Chen, Don-Yun\*\* Lu, Chi-Jung\*\*\* Sun, Wen-Show\*\*\*\*

## Abstract

The effectiveness of democratic governance depends on citizens' ability to utilize public information to discern the performance of their government. The problem is not only related to citizen competence but also to the communicative capacity of the media in a democracy. In this research, we utilized WEF's annual Global Competitiveness Report to reveal the process of international news communication to examine how various so-called new media “gate keepers” influence the outcome of news reports in the newsmaking process. Our research looks into three questions: 1, What is the path of WEF news being formed in Taiwan and who are the major “gate keepers”? 2, How do the local media acquire the WEF news and how do they reproduce it? 3, What role are governments playing in the process? Do their

---

\* Earlier version of this paper was presented at the annual meeting of TASPPA 2006. We thank for different reviewers' revision suggestions.

\*\* Professor and Chair, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: donc@nccu.edu.tw.

\*\*\* Master, Department of Public Administration, National Chengchi University.

\*\*\*\* Master, Graduate Institute of Communications, Shih Hsin University.

involvements alter the content of the news? Do their activities reinforce or undermine the democratic process in Taiwan? Results show that major gatekeepers are the government, media, and research institutes. Media will add information about Taiwan to the news and, at the same time, use their partisan preferences in reproducing the news. Government actors do not have the dominant role in the process but will always be at the center of the news. Practical suggestions from this study are: (1) Media literacy is one of the critical competences for contemporary public managers; (2) More sensitive and real-time media response is needed in government public relations efforts; (3) There might be an ethical dilemma when professionalism and responsiveness clash with each other; (4) The rise of the Internet and social media should be on the top of academic exploration into the area of media and public administration in the future.

**Keywords:** democratic governance, government performance, public information, mass communication, gate-keeper, news media

