

競賽與變革：從臉書經營談政府 服務品質獎的成果問題^{*}

陳敦源^a、楊世曄^b、呂季蓉^c

《摘要》

新公共管理浪潮下，政府為了提升整體效能，嘗試引進各種績效管理策略，其中一項作法就是仿效私人企業建立服務品質獎，期透過樹立典範讓各機關能進行標竿學習以擴散效益。然而，如果參與組織專注於獲獎而非產生有效變革，導致「目標錯置」（goal displacement）的問題，活動展現的績效變成只是表演作秀的曇花一現，這樣的短暫變革，真的值得大家學習嗎？本研究以第八屆政府服務品質獎為例，取得「第一線服務機關」臉書粉絲專頁經營的數據進行分析，運用「關注度」、「主動度」、「參與度」與「傳播度」四項指標，分別比較「得獎」、「入圍但未得獎」、「參獎但未入圍」及「未參獎」四類群組，在「審查前」、「審查中」及「審查後」三個時期的表現，來評估政府服務品質獎的實質成果。

經過循證（evidence-based）分析發現，各機關經營臉書粉絲專頁

投稿日期：110年1月21日。

^{*} 本文初稿發表於2017年11月11日國立政治大學主辦2017年台灣政治學會年會暨「民主成長與民主赤字：台灣解嚴三十年的省思」國際學術研討會。感謝淡江大學陳志瑋副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。本研究感謝科技部補助大專學生研究計畫（105-2815-C-004-024-H）支持。

^a 國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: donc@nccu.edu.tw; donyun@ms23.hinet.net。

^b 國立政治大學公共行政學系學士，e-mail: bs5923@gmail.com。

^c 國立政治大學公共行政學系博士生，e-mail: 104256501@nccu.edu.tw。

的積極度，除了參照組「未參獎」機關無明顯變化外，另外三組對象都在「審查前」表現較佳，而進入「審查中」階段後便回跌到參獎前水準，甚至比「未參獎」機關還低，形成政府機關臉書粉絲專頁的經營，僅是為獲獎而未能維持變革的問題。作者嘗試提兩大建議，首先，就外部評獎機制來說，推動機關應設有管考追蹤機制，以持續維持變革成果；其次，以內部經營而言，機關應提供相關知識技能與訓練教導人員有效經營網路社群，並就所欲獲得的效果投入同等的資源與人力，同時配合機關長期目標列入組織任務之中，方能獲得政府所期待的變革表現。

[關鍵詞]：評獎機制、政府服務品質獎、標竿學習、臉書粉絲專頁、公眾接觸

行政績效的評核流於量化指標的數字競賽時，許多荒誕的場景都會發生。

—《公門菜鳥飛》魚凱（2016：114）

壹、前言

品質管理一開始在美國並不受到重視，二次世界大戰後協助日本躋身國際市場，輾轉在 1980 年代始獲得美國企業與政府機構關的關注。依循 Deming 的 14 點原則所建構之全面品質管理（Total Quality Management, TQM），讓組織內部成員全面共同參與、持續不斷的努力以滿足或超越顧客的需求，成為了各個傑出組織所奉行的圭臬，這股風潮更席捲全球，世界各國爭相仿效發展國家品質獎（National Quality Award, NQA），作為評估全面品質管理成效的手段（Chuan & Soon, 2000），並且藉由評獎的過程，運用顧客導向、過程導向、持續精進、承諾領導與全員參與等引導作用，來提升組織的績效（Eriksson & Garvare, 2005）。

因應新公共管理浪潮，各國政府也紛相仿效企業，運用國家品質獎來作為提升政府服務品質的策略，一方面可以公平、公正地評核不同屬性機關全面品質管理的成效，另一方面也可公開獎勵與表彰，以收標竿學習之效。從 1986 年的澳大利亞

地方政府國家品質獎（Australian National Awards for Local Government）、1987 年美國的 Malcolm Baldrige 國家品質獎（Malcolm Baldrige National Quality Award, MANQA）到 2007 年歐洲的歐洲公部門品質獎（European Public Sector Awards, EPSA）可見廣為各國所使用的風潮。然而，近來也有論者擔心競爭可能帶來的反效果，哈佛大學管理評論即關注到創新競賽變成創新殺手的問題，¹值得我們去探究品質獎的成果問題。

我國於 1996 年訂頒「全面提升服務品質方案」，設置「行政院服務品質獎」，希望藉由評獎機制，帶領機關建立標準服務模式及品質基準，同時進一步提升行政機關的服務品質，提高組織效能；2008 年起更以「政府服務創新精進方案」，整合資通訊科技及服務創新，改為「政府服務品質獎」，欲透過結果導向與顧客導向的引導作用，讓政府組織提高服務品質，甚至包括國立大學在內（陳敦源、賴怡樺、鄭元齊，2019）；主辦此業務的行政院研究發展考核委員會（2014 年併入國家發展委員會）過程中就參獎機制不斷檢討改進（廖麗娟、魏秋宜，2009），自 2017 年於辦理九屆的政府服務品質獎後，重新調整為「政府服務獎」。儘管名稱流轉，設立政府服務品質獎的目的始終不變，冀以評獎競爭機制，引導各機關具體改變組織文化並落實為民服務（曾冠球、趙書賢，2014）。據此，本文希望透過循證（evidence-based）分析的方式，來進行政府服務品質獎的效能評估，探究這樣的評獎式策略是否有達成所訂定之目標。

為了客觀呈現政府服務品質獎的成效，本研究嘗試尋找量化的數據來分析比較，並以當前政府所重視的績效作為核心，以貼近實務運作。在民主治理的環境系絡下，政府必須要積極回應民意，來提升民主運作的品質（Kirlin & Kirlin, 2002），據此，增進公眾接觸（civic engagement）的質與量即成為政府重要的努力課題。而資通訊科技的興起與運用，恰提供了政府與民眾接觸的新管道，根據聯合國 2016 年的《電子政務調查報告》（UN E-Government Survey 2016）指出，² 電子

¹ 參閱創新競賽成了創新殺手（2021 年 6 月 30 日，取自：
https://www.hbrtaiwan.com/article_content_AR0010529.html?fbclid=IwAR3FyDtvq-bNQh-a0i9w2fFPIBejD_CeoUJRCr0itCSiAaCrbk2Cm1hCo4）

² 參閱 UN E-Government Survey 2016（2020 年 3 月 10 日，取自：
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016>）。

政府（e-government）及社群媒體的興起，讓人民可透過電子參與（e-participation）促進與政府之間的溝通、提出意見，更可由下而上協助政府訂定公共服務的設計；³ Coleman 與 Gotze（2001）在《一起打保齡球》（Bowling Together）研究報告中也指出，網路資訊科技的提升，讓政府可以透過資訊提供、意見諮詢、以及參與決策三種階段來提升公眾對於公共事務的關注與參與。

政府藉由網路進行宣傳、溝通和資訊提供時，公眾能夠以非常低廉的網路邊緣成本，取得免費而廣泛、且有目的性的資訊，使更多新的群體能夠得到或分享政治力（Chadwick & May, 2003）。其中，又以社群媒體的應用被研究證實可以為公共組織帶來特別的價值，像是促進對話以及和公眾進行更透明的互動等（Azyan, 2012; Bryer, 2013; Hand & Ching, 2011）。在諸多的社群媒體中，臉書（Facebook，以下簡稱 FB）為我國近半數人口擁用並頻繁使用（特恩斯市場研究公司[Taylor Nelson Sofres, TNS]，2014），也是 Alexa 調查中每天花最多時間造訪的社群媒體，⁴ 在國內是領先的社群媒體平台。

FB 是政府接觸公眾的重要管道，政府以資通訊科技提供服務已是當前趨勢，爰自 2007 年起推動之政府服務創新精進方案，將帶動各機關導入資通訊科技改善服務作為列為具體成效，⁵ FB 等社群媒體的經營也自 2012 年列入第五屆政府服務品質獎的評分項目，屬於較新、較為貼近現況的資料值得分析；另一方面，因為政府的服務品質應該由接受服務的民眾來定義，FB 提供雙向溝通的管道，民眾的回饋更能反映出機關是否有具體落實為民服務；此外，相較於質化資料來說，機關是否有落實為民服務、其程度的高低差異等，量化資料更為具體客觀，也容易觀察變化趨勢，因此本文選擇以政府機關 FB 粉絲專頁經營的量化指標，來檢視評獎機制的引導成效。

以下分就政府服務品質獎及相關文獻進行檢視與分析，嘗試與本文研究問題進行對話，再介紹本研究所進行的量化數據編碼方式，藉由「政府服務品質獎」第一線服務機關所經營的 FB 粉絲專頁成效，來評估政府服務品質獎的效能，並嘗試提

³ 同上註，p. 50。

⁴ 參閱 Top Sites in Taiwan（2020 年 3 月 10 日，取自：
<https://www.alexa.com/topsites/countries/TW>）。

⁵ 參閱 2017 年 1 月 9 日行政院院授發社字第 1061300008 號函頒「政府服務躍升方案」。

出相關建議。

貳、績效管理與政府服務品質獎

績效管理的主要工具之一為標竿學習，企業界與各國政府以建立品質獎的方式，讓其他機關或組織將獲獎者作為標竿來學習，以持續推行全面品質管理來提升績效。本段將回顧績效管理與政府服務品質獎的理論基礎與相關研究，以及在數位治理時代，政府利用社群媒體提升政府服務品質的現況，作為研究問題的立論基石。

一、績效管理

身處於 Moynihan 與 Pandey（2005）所形容的「績效管理至上」年代，從美國的「GPRA 現代化法」（Government Performance and Result Act Modernization Act of 2010）、英國政府的「公共服務協議」（Public Service Agreements, PSAs）到澳洲政府的「成果與計畫績效報告架構」，都彰顯了各國政府對績效管理（performance management）的重視（張四明、施能傑、胡龍騰，2013）。

績效管理主要是運用績效資訊來幫助提升組織成員的工作能力、確保組織績效目標的實現，以及引導各部門工作能朝向整體共同的發展願景等的管理方法，重點在於不能僅侷限於過去的績效評估，還要著眼於未來績效的提升。但在實際運作上，績效管理卻多淪於目標錯置，只短視近利於考核過去一年的績效，根據關鍵績效指標（key performance index, KPI）的完成度來控制員工的行為，而忽略運用績效資訊來幫助部屬未來績效的最大化，導致績效管理僅流於考核的程序、工具和手段，飽受爭議。

績效管理的謬誤不僅在私部門發生，公部門更因其特性而加劇。第一，公務部門的目標既多元也可能相互衝突，使得組織目標變得模糊，導致成員產生「不知為何而戰」之感，而選擇以增加行政程序與繁文縟節等責難規避行為來自保；第二，政府管理者比較關注控制員工的行為而非員工潛能的極大化，使得現行的績效管理制度僵化、欠缺彈性，徒增額外的文書作業負擔與僵化的程序性控制；第三，仰賴僵化的績效管考形式與架構，衍生出過多的文書作業負擔與繁文縟節，使基層人員

多以應付心態處理之，此外，主管人員逃避承擔責任，向下卸責的負面文化，也會讓組織成員轉而消極保守、甚至用應付或是自我退縮的態度與行為來應對；最後，管理者關心的只有過去的績效結果、短期績效數據的呈現，欠缺長遠深度思考規劃，也沒有作為未來改革的參考（Ammons, 2001; Federman, 2020）。

政府無力解決這些問題，往往只能在推動績效管理數年未見效能提升後，執政者又繼續朝同一個目標提出新的改革方案，不斷在同樣的改革泥沼中輪迴（Moynihan & Lavertu, 2012），落入徒勞無功的薛西佛思宿命（Sisyphean Fate）（Yang, 2011）。胡龍騰（2017）分析最主要的原因在於，課責概念的強調及績效管理與評核制度，雖然促使公部門定期蒐集績效資訊，並將其制度化成為例規，卻未能鑲嵌於管理流程中，也未廣泛運用績效資訊，反而擴大了繁文縟節的負面效果，而流於形式主義。

因此，在績效管理過程中，應當注意蒐集績效資訊後如何運用在管理流程中，但我國現況似乎僅止於前端的績效評核，以及績效資訊蒐集制度化，至於後端如何實際運用績效資訊來提升服務品質，或是如何持續維繫之制度，則付之闕如。那麼，評獎式的績效管理策略，是否也是只做到資訊蒐集，而無法實踐於後續的品質維持呢？

有關政府績效管理之未來發展，江明修、王維德（2020）提出必須將績效目標做為促進公民溝通的具體方略，也要發展具民主行政內涵之績效目標，而當中的促進公民溝通、或是鼓勵公民參與的建言，正突顯了社群媒體在數位治理時代的重要功能，政府不但需要運用社群媒體來發展績效目標，使用社群媒體本身也成為了重要的績效目標之一，將於下段說明。

二、社群媒體與公眾接觸⁶

相對於公民參與或是政治參與較為聚焦於僅重視實際參與行為，公眾接觸涵蓋內容更為廣泛，除了動態的實際參與行動外，也囊括了靜態的付出關心兩層次，也就是心靈上的認知、知識及態度等。依 Putnam（2001）在《單獨打保齡球》（Bowling Alone）一書中所指「公眾接觸是建構社會資本的重要基礎」，其中包含了人民正式與非正式的社會活動，這使得公眾接觸的定義更為寬廣，其類型兼具個人層次與集體層次，種類則包含了正式與非正式以及心靈與實際行動間的互動（interaction）（陳敦源等人，2007）。

公眾接觸是集體社會中社會資本建構的重要面向，社會資本又影響關係民主國家運作良窳之「制度」成就與否，針對 Putnam 所擔憂美國民眾越來越冷漠、不關心公共事務、不參與志願服務等，產生社會資本的流失，會進一步影響到整體社會制度與民主治理的有效運作，Coleman 與 Gotze（2001）在《一起打保齡球》（Bowling Together）研究報告中提出解方，讓政府可以藉由網路資訊科技，以資訊提供、意見諮詢、及參與決策等方式來提升民主治理品質。

基於公眾接觸可以提升民主運作的品質，對各國政府來說，在數位治理時代利用社群媒體來提升政府服務品質已是普遍的趨勢，從工具性的觀點來看，網路作為政治溝通媒介，產生了更多的政治接觸與參與；而在理性行為理論的脈絡下，則因為網路大幅提高資訊的易得性，而有助於政治參與（Dellit Carpinì, 2000）。政府運用社群媒體最常見的兩大領域，分別是在於政策行銷與公共諮詢，前者例如冰島與

⁶ 審查人與編輯對於英文“civic engagement”的中文翻譯建議修改，本文作者在另外一篇論文中曾經有一段文字討論為何會將前述英文用詞翻譯成「公眾接觸」，在此抄錄如下：「在國內的文獻當中，civic engagement 常常被翻譯成「公民參與」、「公民投入」、或「市民社會的社會契約」，然而，這些中文譯詞其實都有相對應的英文專有名詞，為了區隔方便，本文將 civic engagement 翻譯成「公眾接觸」，最主要的原因，一方面是 civic 並不一定是公民，而是一種統稱，遂以「公眾」翻譯之；另一方面，因為 engagement（如 citizen participation, public involvement 或 social contract）同時兼有動態實際行動與靜態付出關心兩個層面，不是單純的參與行動，故本文才會選擇以「接觸」來同時涵蓋公眾涉入公共事務的各種動態或是靜態的活動與心態，這樣就能夠將在虛擬的網路空間中，沒有實體接觸但卻涉入公共事務的事實，包含在其中。」（陳敦源、李仲彬、黃東益，2007：55-56），因此，本文延用這個翻譯。

澳洲政府利用社群媒體成功推廣政策行銷，提振國內的觀光旅遊發展；後者則有美國、澳洲、奧地利、希臘與墨西哥等國家，在線上蒐集意見、進行政策討論，甚至將論點納入政策文件當中（項靖、羅晉、許雲翔、楊東謀，2017）。

社群媒體可以提供民眾與機關互動的管道，民眾透過社群媒體表達意見、參與決策，讓政府的各項服務能夠貼近民眾需求，進而提升政府服務品質。而在諸多社群媒體中，又以 FB 最為世人所熟悉。依據 OECD《政府社群媒體的使用》（Social Media Use by Government）的研究報告所指，⁷ 34 個成員國的主要執行機構中就有 21 個經營著 FB 的粉絲專頁；FB 在全球是流量最大的社群網站，在台灣則是使用時間最長的社群媒體，顯見 FB 在我國的影響力（國家發展委員會，2019）。而 FB 也經實證指出對公眾接觸具有明確的影響力，其強度則主要與人民感受到的利益有關（Chen & Dimitrova, 2006）；政府機關在 Web 2.0 的時代應用臉書來進行公眾接觸，是有其相關潛能的。

基此，臉書經營與政府服務品質的關聯性，在數位治理時代益發關鍵，實有必要以臉書經營作為觀察對象，了解第一線服務機關是否有隨評獎式績效管理策略的影響，改變其對臉書經營的程度。

三、全面品質管理與品質獎

許多組織體認到在競爭的全球市場中唯一的生存之道就是成為成功的全面品質組織（Total Quality Organization）（Bohoris, 1995），全面品質管理成為了增進全面績效的關鍵，使得品質的功能持續擴張，而新的實務焦點也在於如何持續精進。然而，如果沒有評估結果，全面品質管理是無法成功的，於是 1980 年代許多國家發展出品質獎的計畫來追求全面品質管理，評獎機制提供了執行全面品質管理的架構，指認出那些影響全面品質的關鍵過程，並建立起因果關係（Ghobadian & Woo, 1996）；品質獎同時也提供了執行品質策略的典範與工具、標竿學習的典範、自我評估的表現，以及最終達成精進的目的（Vokurka, Stading & Brazeal, 2000）。

從 Hendricks 與 Vinod（1997）的實證研究可看見獲得品質獎的公司，在銷售成長上確實有優於未得獎的控制組；Ghobadian 與 Woo（1996）也指出許多得獎者

⁷ 參閱 Social Media Use by Governments（2020 年 3 月 10 日，取自：
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/government-and-social-media.htm>）。

都在穩定且持續的品質進步循環之中。品質獎既競爭又合作的特性，在評核全面品質管理成效的過程中，發揮了正向的影響力，一方面可以真正展現優於其他組織的優勢、另一方面又可以鼓勵組織間的相互學習（Loffler, 2001），諸多的實證研究也證實了品質獎與組織績效提升的正向關係（Hendricks & Singhal, 1997; Liao, 1995; Tan, 2002）。

品質獎被視為全球市場中鼓勵全面品質管理的重要基礎（Vokurka et al., 2000），原因就在於品質獎會依參獎與否而產生不同的功效（Bovaird & Loffler, 2009），參加者可以成就競爭品質效益，包括創新、組織學習，以及提高聲望；未參加者也可以進行標竿學習。首先，大多數認為組織在透過參加品質獎後，強化更多過程導向、顧客導向，也能夠增進創新工作；其次，參獎過程對組織本身極具價值，可以進行組織學習，藉此複製最佳的實務機驗；第三，評獎機制帶來名聲，增加了獲獎單位的能見度，因而包含了自我行銷的動機。

Ghobadian 與 Woo（1996）則是將這些功效轉換為參加品質獎的理由，外部理由是可以獲得市場優勢與宣傳；內部的理由則包括(1)在準備參獎的過程中，可以從自我評估的過程獲利；(2)獎項本身就是一個認可大家努力的形式，增進員工的動機；(3)持續的自我評價可以幫助組織認清優點與缺點，並計畫在將來改善；(4)有利於經驗的分享，並鼓勵合作的行為。

但不可否認的，品質獎的評獎機制也存在著負面的效果。Bohoris（1995）指出品質獎的可能問題包括(1)需要可觀資源來申請或撰寫報告、(2)測量的擔憂、(3)缺乏訓練有素的實踐者或作者、(4)評獎與組織當前的計畫與改善的努力如何調適，以及(5)缺乏用評估結果來改進的承諾；Ghobadian 與 Woo（1996）也提出了幾項問題，第一，參獎需要花費可觀的時間與金錢投資；第二，受到內部或外部的情境影響，有些得獎者立即會有較差的績效表現，原因包括(1)評獎標準是靜態的、不是動態的、(2)是自我評估，而不是由顧客評價，以及(3)過度關注獲獎，而不是自我檢視、學習與進步的機會。Bovaird 與 Loffler（2009）同樣指出品質獎的參賽者過度強調那些為了得獎取得分數的微小成就，只是要達到象徵性的收穫，而不是要真正改變組織實務，為了在某些標準上獲得高分，其實是不適當的、浪費的。

我國的政府服務品質獎亦不斷有改革的建議出現，依據劉坤億、胡龍騰與曾冠球（2012）之研究，認為現行評獎機制只分作兩大類有其不足、回應方式過於僵

化、同一形式一體適用、流於形式主義等問題，可能是因為機關首長追求短期績效、組織缺乏創新誘因，進一步提出四大類具體政策建議：(1)擴大參與：促進評獎績效外部化、加強行銷獲獎機關，以及提高機關參獎意願；(2)評獎機制：精進客觀公正與專業審查、建立神秘客機制，確保服務品質維持；(3)輔導機制：改良現行參獎輔導機制，並將機關首長列為必要之輔導對象；(4)創新策略：修訂評核指標、釐清並強化資訊科技應用等。

其中，建議評獎機制要確保服務品質的維持，即呼應了本研究的關鍵核心，參加者可能只是為了獲得象徵性的結果，而沒有真正改變組織績效，又或者改變僅是曇花一現，後續無法賡續維持。訪談資料中亦可以略見一二，如「原先獲致服務品質績效優良獎勵的機關，經過一段時間後，其服務品質沒能維持，甚至明顯下降」（劉坤億等人，2012：25）、「我曾經看過得獎後就不去維持網頁，得獎以前網頁互動效果非常好，意見交流回應速度多麼快，獲獎之後就沒有有人在管理」（劉坤億等人，2012：136）。是以，本文希望以客觀的數據，以更完整的資料來評估政府服務品質獎的成效。

參、研究方法

本文以政府機關臉書粉絲專頁經營的量化指標，來檢視評獎機制的引導成效，研究流程係先確定研究對象後，擇定適當的測量指標，最後再執行編碼與分析。

一、政府服務品質獎簡介

行政院研究發展考核委員會在 1996 年依循全面品質管理的理念，開辦「行政院服務品質獎」，續於 2008 年整合資通訊科技及服務創新整合之作法，從品質管理邁向品質創新，精進為「政府服務品質獎」，主要目的包括落實推動服務品質，表彰卓越服務機關、樹立優質服務典範，以及擴散標竿學習效益、引領服務改造風潮，以鼓勵提供創新服務；政服服務品質獎共辦理九屆，計有 1,471 個機關參獎，262 個機關獲選為優質服務機關，整體獲獎率約為 18%。2017 年 1 月，隨著內外環境轉變及民眾對公共服務需求多元化，行政院函頒「政府服務躍升方案」，於重視效率、品質及創新的基礎上，再納入「公平共享」、「參與合作」及「開放透

明」等核心精神，並將「政府服務品質獎」改名為「政府服務獎」，迄今共辦理四屆。

為瞭解評獎機制的引導效果，本研究選定以 2016 年 5 月進行公開表揚儀式的第八屆政府服務品質獎為例，考量原因在於其辦理完畢後的隔年 1 月即訂頒「政府服務躍升方案」，是否政府服務品質獎之評獎機制已無法達成目標，不得不重新設計取而代之，有值得探究之處。

政府服務品質獎評獎類別根據機關性質不同區分為「第一線服務機關」及「服務規劃機關」，「第一線服務機關」指的是在日常執行業務時需要直接且經常地與民眾接觸的機關，評分上採取全面績效考核，重點在於實際提供的服務事項內容與品質；「服務規劃機關」則是指以統籌與規劃服務作業為主的中央主管機關或地方政府，評分上採專案績效評核，重點則是專案所發揮的實際效果與其所應用的解決方式。因為第一線服務機關經常與民眾有接觸，符合政府品質從民眾角度出發的原則，同時也為了控制機關屬性，避免混淆研究結果，本研究擇定第一線服務機關，而未將服務規劃機關一併納入分析。

每年政府都會編印評獎作業手冊，並針對評核構面進行評分說明，以第八屆政府服務品質獎為例，第一線服務機關評核構面有三項，分別為「優質便民服務」（含服務流程 200 分、機關形象及顧客關係 200 分）、「資訊網路服務」（含資訊提供及檢索服務 100 分、線上服務及網路參與 200 分）與「創新加值服務」（300 分），3 項構面合計 1000 分。在「線上服務及網路參與」指標項下，包括了「線上服務量能擴展性」，以及「網路參與應用情形」兩大評核重點，後者即為機關應提供多元的網路參與管道，如留言板、民意論壇、網路投票、民意調查，供民眾反映意見；另亦應善用 Web2.0 網路社群（如 FB、YouTube、Twitter、Google 好問、Loomio 等），定期與民眾互動及回應，以提高民眾參與度。

網路社群媒體的經營不僅是數位時代政府進行公眾接觸的重要管道，也是政府服務品質獎第一線服務機關爭取分數考評的重要項目，本文選定我國最多人使用的 FB 來分析檢驗評獎式績效管理策略的成效。主要的研究問題在於探究「政府服務品質獎」對於 FB 粉絲專頁經營的成效影響如何？根據過去的文獻指出，參加者會為了獲獎，會努力提升經營績效，因此嘗試去對照參加者與未參加者的績效，是否有受到政府品質獎的引導作用而有差異；又如果參加者的經營成效有受到參加品質

獎的影響而高於未參加者，那麼參加者的經營成效能持續多久的時間。

二、研究設計

為了更細緻操作檢驗，本研究以參獎與否、入圍與否，以及得獎與否三種標準，將研究對象區分成「未參獎」、「參獎但未入圍」（簡稱「參獎」）、「入圍但未得獎」（簡稱「入圍」）以及「得獎」等四類，分別比較不同類別在經營成效表現上的差異性。而為了判斷是否僅為了獲獎，而不是真正提升成效，本研究以評獎前後之差異來比較，如果所有的參加機關在評獎前成效大幅提升，卻在評獎後緊縮，展現出共同趨勢而不是個別樣本的極端表現，那麼就可以驗證假設，合理推論機關會為了獲獎而刻意去經營 FB。

政府服務品質獎係一年辦理一次，每年的作業時間大致於每年 1 月上旬由主管機關推薦參獎，並於 1 月中旬到 4 月中旬辦理審查，5 月將評審結果報院核定，本文以評獎的作業時程來切割評獎前後的時間點，將 1 至 5 月的績效作為審查中的表現，而往前後各 4 個月，將前一年的 9 到 12 月作為審查前，以及當年的 6 到 9 月作為審查後的表現。據此整理出如表 1 的對照表，分別比較「得獎」、「入圍」、「參獎」及「未參獎」四類群組，在「審查前」、「審查中」及「審查後」三個時期有何不同的績效表現。作者除了比較較同一個時間點不同單位種類的成效高低（例如比較 A-1、B-1、C-1 及 D-1 的差別），也將比較同一個單位在不同時間點表現（例如比較 A-1、A-2、A-3）。

表 1 單位種類與時間點之經營成效對照表

時間點 \ 單位種類	得獎單位	入圍單位	參獎單位	未參獎之單位
審查前（9-12 月）	A-1	B-1	C-1	D-1
審查中（1-5 月）	A-2	B-2	C-2	D-2
審查後（6-9 月）	A-3	B-3	C-3	D-3

資料來源：本研究整理。

研究對象的選取上，歷年的「得獎」及「入圍」的單位數量皆維持相當而沒有太大的變動，且數量較少，故全部納入編碼；至「參獎」及「未參獎」的單位數量

較多，於進行研究時以隨機抽樣的方式，抽出與前兩類相當之數量作為研究樣本，惟理想上應採配對抽樣的方式，找尋和「得獎」、「入圍」機關業務性質或服務對象相似的機關，其臉書經營與內容較有一致的比較基準，此項精進措施將可作為未來研究設計之參考。⁸

前三種單位都可以由政府服務品質獎的參加名單取得，至於最後一種「未參獎」的單位，則由我的 E 政府網站（www.gov.tw）的機關名錄，排除近四年的參獎單位，作為未參獎的母體清單。樣本如表 2，「得獎」單位數量為 20 個；「入圍」單位則為入圍名單 35 個中扣除得獎單位後剩餘的 15 個；「參獎」單位共有 80 個，扣除得獎及入圍單位後剩餘的 45 個則以隨機抽樣的方式，讓「參獎」單位樣本數與「入圍」單位相同為 15 個；最後「未參獎」單位，為兼顧地域衡平性，作者依照我的 E 政府上的地區分類，隨機挑選出地區後、再隨機挑選機關，另考量樣本遞補之需而選擇了 21 個。

表 2 本研究樣本表

單位種類	第八屆
得獎單位	20（普查）
入圍單位	15（普查）
參獎單位	15（抽樣）
未參獎單位	21（抽樣）

資料來源：本研究整理。

⁸ 理想上，應該是要以配對的方式，找尋和「得獎單位」與「入圍單位」相同業務性質與服務對象之「參獎單位」與「未參獎單位」，在相同條件上進行比較分析將更具說服力；未採取配對抽樣可能的結果，將會因為比較基準不同，而有偏誤的情形發生，例如「得獎單位」與「入圍單位」機關偏提供民眾所需服務，本質上就有較多輕鬆內容（貼文數較多）受到民眾歡迎（按讚數多），而「未參獎單位」偏限制民眾行為之管制，過於嚴肅的內容不僅不容易被接受（民眾不願意按讚）、也難以擴散，如此一來，就有可能因為機關本身性質所導致臉書經營的成效不同，而不是受到評獎機制的影響。而本文研究結果發現，即便可能是抽樣瑕疵造成不同樣本本質上的差異（未參獎單位都是抽到不利經營臉書的機關），但同一種類的機關（參獎、入圍或得獎單位）仍然會隨著不同時間，受到評獎機制的影響，惟如能在一開始配對抽樣，將可消除此一疑慮，作者非常感謝審稿者所提之建議，將作為未來精進之參考。

三、測量指標：臉書經營之判準

在衡量經營成效的指標判準上，國家發展委員會（2019）在《108 年度強化政府機關社群經營計畫書》中參酌美國及英國社群衡量指標，依據我國國情研析適合評量政府臉書粉絲專頁之指標，包括識別性、社群廣度、社群互動及貼文營運四大構面。首先，在識別性構面上，包括粉絲專頁名稱、大頭貼、封面設計及簡介資料之完整性，讓民眾可以正確識別政府機關之官方社群；第二，社群廣度構面為粉絲專頁按讚淨增人數，以瞭解社群的曝光程度與民眾支持程度；第三，社群互動構面為觀察貼文內容與粉絲參與互動之關聯性，包括平均每日貼文則數、粉絲參與率及互動率（按讚、留言、分享），另外還有訪客貼文平均回應時間、訪客貼文效果時段分析、評論等；第四，貼文營運構面包括貼文類型多樣化、貼文類型互動分析、關鍵字、熱標籤。

由於本研究是想觀察長期的變遷趨勢，如果採用此架構分析，識別性構面項下的相關指標可能很久才更新一次，較少變動數據可觀察；社群廣度之按讚淨增人數也囿於本研究無法取得不同時間點之數值。為了更符合本研究觀察長期變化的趨勢，客觀表達出變化的程度，本研究改採由張哲豪（2014）參酌 Huang 與 Benyoucef（2013）所發展的社群商務設計模型，並結合常見的粉絲專頁經營指標，歸納出四個績效評估判準分別為關注度、參與度、傳播度與主動度，其內涵及具體的操作化指標詳述如下。

（一）關注度

關注度構面觀察粉絲專頁目前有多少粉絲關注，用「粉絲數」作判別標準，來顯示有多大的影響力，但因為粉絲數是從專頁開設迄今不斷累積，無法依照本文的研究問題來分別計算不同時期的粉絲數，也無法取得不同時期所獲得的讚數，爰採用統計單篇文章的「**按讚數量**」來觀察資料變化，同時，因按讚需要民眾的主動參與，也可作為衡量公眾接觸的指標。

（二）參與度

參與度構面是屬於機關與粉絲之間的互動，以及粉絲主動參與的層次，判斷標

準為各機關在粉絲專頁所發表的各篇文章或活動內容，除了單篇文章的「**按讚數量**」外，還有更進一步主動回覆的「**民眾留言數**」，其中，留言相較於純粹按讚，更為積極與主動，同樣可作為一項作為評判公眾接觸的標準。

（三）傳播度

傳播度構面所評估的指標最貼近公部門機關特性，多數的公部門都不擅長與民眾互動，僅以單向傳遞訊息，而公部門所經營的粉絲專頁，正具備了傳遞訊息這項重要的功能，透過檢視單一訊息所能傳遞給對象的數量，也就是從單篇文章的「**按讚數量**」來判斷每則貼文的傳播度。

（四）主動度

主動度構面主要判斷各機關對於粉絲專頁經營的積極程度，判斷的標準有兩個，第一個係以粉絲專頁所發布貼文的「**篇數**」為主，貼文數量越多代表越主動積極經營，同時輔以各粉絲專頁的「**多媒體使用情形**」，包括網址、圖片、影片、是否為轉貼、是否舉辦活動、是否以網誌形式等使用多媒體的方式，作為其願意更主動、更認真經營的依據，而不只是單純將官方網站的文字複製貼上到粉絲專頁而已；第二個判斷的指標為「**機關回覆數**」，強調的是以機關（粉絲專頁）的名義回覆粉絲留言的數量。這兩個指標除了可作為機關主動性的衡量指標，同時可配合其他的判準，衡量該粉絲專頁的投入與產出比例，以建構各機關經營粉絲專頁的客觀效率標準。

四、執行過程

決定研究樣本後，先確認粉絲專頁為該機關所經營後再進入正式編碼的工作。⁹ 編碼的內容包含本研究所欲測量的關注度、主動度、參與度及傳播度四個構面，分別依其可操作化指標將該粉絲專頁的貼文進行編碼，主要內容包括貼文本身的「字

⁹ 網路上有為了散播假訊息、詐取個資或信用卡資料等目的而成立的假粉絲專頁，為了避免取得錯誤資料，必須先行查證，本研究作法係將機關的官方網站與粉絲專頁相互比對，看兩者之間是否有直接連結，如果無法由官方網站或粉絲專頁直接確認係由機關所經營，則會利用機關的服務信箱寫信詢問。

數」、「貼文內的「連結網址」、「圖片」與「影片長度」，貼文所獲得的「讚數」、「民眾留言數」、「機關回覆數」等，詳如附錄。

扣除無粉絲專頁、以及未能確認是否確實為該機關所經營者，預計與實際完成單位數的對照表如表 3。得獎單位 20 個中確認有粉絲專頁，且確實由機關經營者共計 15 個，全數完成編碼；¹⁰ 入圍單位原 15 個，經確認由機關經營者並完成編碼者共 9 個；參獎單位母體共 45 個，抽樣原預計完成 15 個，雖有替代樣本，但前提須確認由機關所經營，研究期間一直無法取得確認的限制下，最終完成 7 個；同樣地，未參獎單位也因為時間的限制，原先預計完成 21 個，最後完成 9 個。編碼紀錄時間從 2015 年 9 月 1 日起至 2016 年 9 月 30 日止，共計 13 個月，並依照審查的期間，區分為審查前（2015 年 9 月 1 日至 2015 年 12 月 31 日，共 4 個月）、審查中（2016 年 1 月 1 日至 2016 年 5 月 31 日，共 5 個月）與審查後（2016 年 6 月 1 日至 2016 年 9 月 30 日，共 4 個月）三個階段整理，總計 1 萬 6,164 篇。

表 3 預計與實際完成編碼單位數對照表

單位種類	預計完成單位數	實際完成單位數	實際編碼篇數
得獎單位	20	15	6483
入圍單位	15	9	3008
參獎單位	15	7	2620
未參獎單位	21	9	4053

資料來源：本研究整理。

肆、研究發現

依第八屆政府服務品質獎參加機關與對照組未參加機關分成「得獎單位」、「入圍單位」、「參獎單位」及「未參獎單位」四種組別，就臉書粉絲專頁的經營成效四個評估面向：關注度、參與度、傳播度與主動度所發展出來的 5 項指標，包括「篇數」、「按讚數量」、「民眾留言數」、「機關回覆數」以及「多媒體使用

¹⁰ 後續四種分析都以 15 個單位資料探討，但在多媒體使用情形分析，因其中 3 個單位的部分資料遺失，而逕以剩餘 12 個單位計算之。

情形」，來比較審查前、審查中與審查後三個階段的趨勢變化，結果發現如下。

一、篇數變化

首先在比較篇數變化方面，貼文是一個粉絲專頁經營中最常做的事，也是後續 4 項指標的基礎，如果沒有貼文，也就不會有後續的按讚數、留言數，貼文也是政府機關在臉書粉絲專頁進行公眾接觸的主要方式，很大程度反映出機關對於粉絲專頁經營的主動度，可以說是最重要的觀察指標。

本文將不同組別每個月的平均發文篇數繪製曲線圖如圖 1。可以發現，除了作為對照組的未參獎單位並未隨著時間有太大的改變，在審查前、中、後的平均篇數大致相當，其餘有參與第八屆政府服務品質獎的三類單位，無論得獎與否皆在審查前有突破平均值的表現，且都同樣在審查中與審查後的階段衰退回平均狀態，甚至還低於審查前的最差表現；獲獎單位在獲獎之後的審查後階段也沒有特殊表現。

由於審查前有參獎的三類對象都積極貼文經營粉絲專頁，但進入審查之後就衰退的趨勢，我們可以合理推論是因為在主管機關推薦參獎（1 月）前，參獎機關為了撰寫參獎申請書，必須要有佐證資料可以納入填寫，因此在審查前積極經營，當文稿競賽完成送審之後，各單位經營粉絲專頁的積極性也就大幅下降了。從這個趨勢也可以推測，政府機關對於粉絲專頁的經營態度，大多流於應付的形式主義，為了應付政府服務品質獎的審查，而以作秀的方式展現特定績效，即便短期內有顯著提升，也會因為缺乏後續追蹤管考的機制，而難以達到品質永續的維繫與發展。

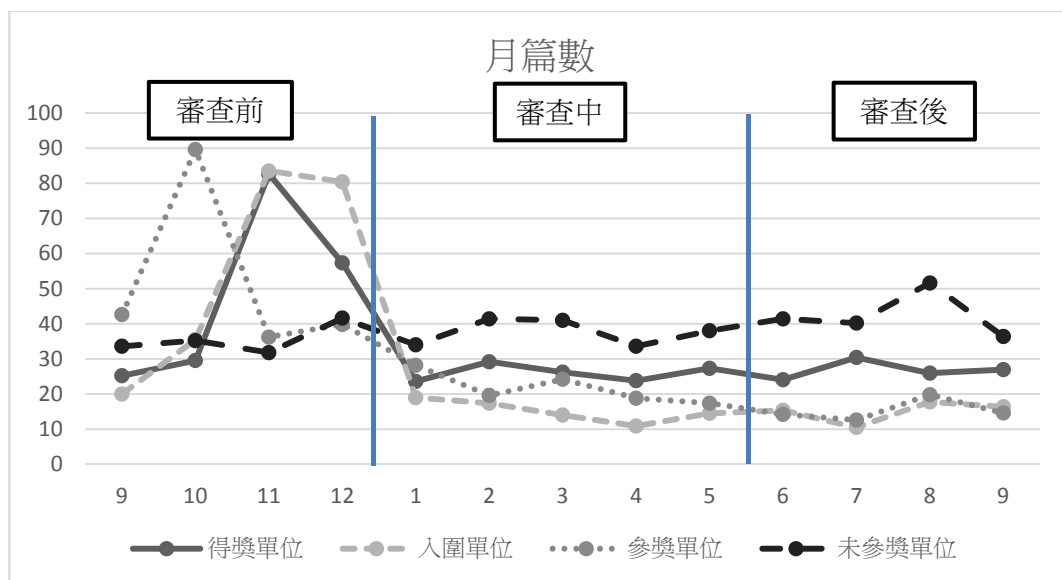


圖 1 各單位平均月篇數變化圖

資料來源：本研究整理。

二、按讚數量比較

其次比較不同組別機關的粉絲專頁在當月貼文所獲得的平均按讚數量。按讚數量可說是所有指標中最重要項目，因為機關在粉絲專頁經營上就算有再多貼文數、有多大的主動度，如果沒有粉絲閱讀，經營的績效就等同空談。理想上，每篇貼文一出現，粉絲就會在閱讀貼文之後按讚，讓粉絲專頁成為了政府與民眾在網路上雙向互動最簡便、成本最低的管道，而與官方網站單向宣導有別。按讚數量通常可以代表接觸到多少粉絲，涵蓋了關注度、參與度與傳播度，可說是經營粉絲專頁最重要的績效，接觸的粉絲越多，至少在公眾接觸的數量上是有增進的，就有助於提升民主運作的品質。

此外，粉絲的按讚數量也可能會跟篇數有所關聯，貼文篇數越多、能接觸到的粉絲群眾才會越多，平均每月篇數如果變少，代表粉絲專頁鮮少更新，可能就會使粉絲黏著度降低，而疏於造訪該粉絲專頁瀏覽貼文與按讚。然而實際分析結果如圖 2，平均按讚數並未與貼文篇數發展相同。

首先，未參賽單位平均讚數與篇數的趨勢相同，並未隨著時間有太大變化；其

次，參獎、入圍或是得獎單位的粉絲按讚數量，卻也未跟隨篇數的趨勢在審查前大幅增加、審查中後階段就衰退相同，反而得獎單位與參獎單位的平均讚數還持續成長。另外，入圍單位原於 6 月份有一個極端值，¹¹ 刪除後也可發現在其他無特別舉辦活動的時間，其貼文對於粉絲的觸及度與吸引力則並未獲得提升，亦無顯著變化；出乎意料地，參獎單位與得獎單位則有逐步成長的趨勢。

可能的原因之一，政府機關的粉絲特性可能跟一般粉絲不同，不會因為發文數量頻繁、就可以接觸到較多粉絲，即便政府積極主動，也不一定會獲得關注度或是民眾的參與度；至於為何參獎單位與得獎單位的平均按讚數會增加，可能的解釋是在於審查前的積極貼文導致其粉絲專頁可以接觸到的粉絲總數增加，而雖然後來其貼文數減少，大部分的臉書使用者也並不會特別去退出粉絲專頁，因此貼文的數量雖然不如以往，但粉絲數量仍有累積成長，使得平均的按讚數也會持續成長，直到過了一段時間後，大約是隔年度的 7、8 月，因為粉絲對專頁的黏著度下降到不足以維持繼續按讚時，就跌落至與一般未積極經營者相近的水準。

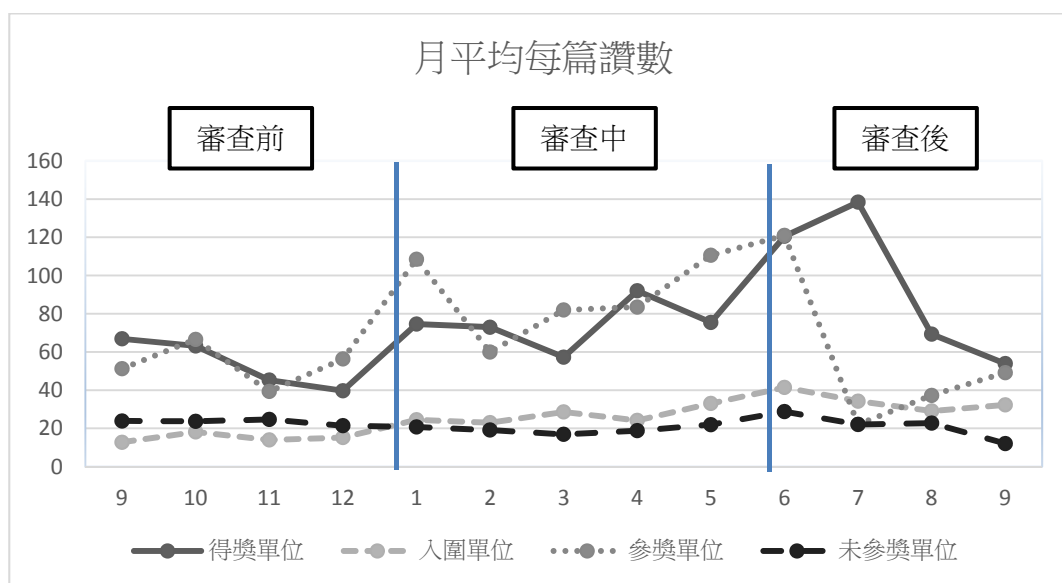


圖 2 各單位貼文平均讚數變化圖

資料來源：本研究整理。

¹¹ 入圍單位高雄市大寮區公所在 6 月有一筆極端值資料，粉絲專頁舉辦按讚抽獎活動吸引許多粉絲參與，單篇貼文約有 7,000 個讚，遠遠超出平均值，因而刪除極端值。

三、民眾留言數

第三是民眾對於各機關的貼文進行回應的留言數量，相較於點讚的簡易性，留言需要花上更多的心力，參與度更高，對於各機關與民眾間的互動性也更加良好。

從圖 3 的平均民眾留言數觀察，可發現趨勢大致接近，多數時間民眾留言數都不是特別多，少數突出的月份，絕大多數是各機關以舉辦活動的方式與民眾互動，且此類互動大多以具金錢價值的物品為獎勵，要求粉絲回覆文章進行留言，才會形成圖中少數的突出值，否則大致而言民眾參與的程度不僅沒有大幅變化，而且都是普遍低落。

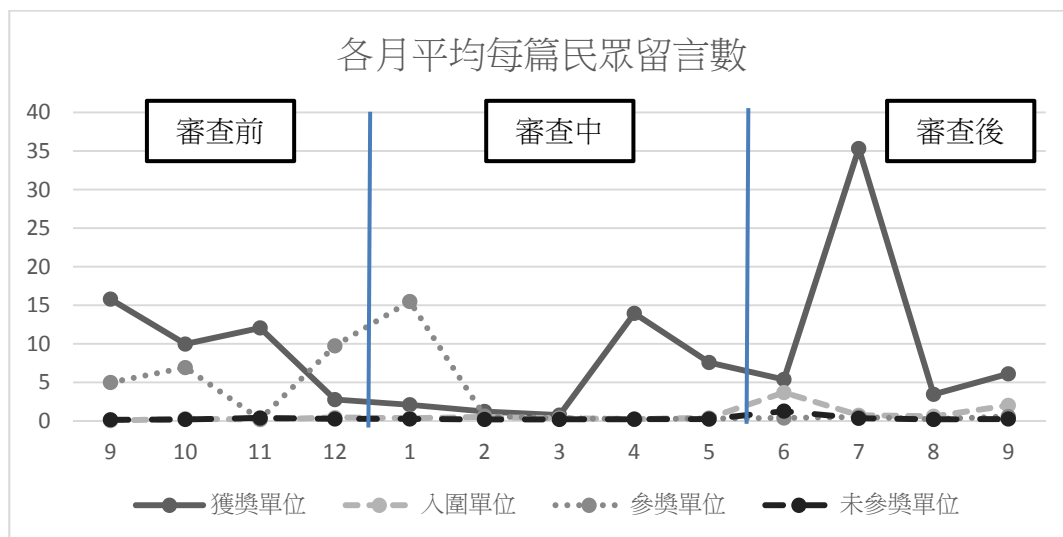


圖 3 各單位平均每篇貼文之民眾留言數變化圖

資料來源：本研究整理。

四、機關回覆數

第四項探討各機關以粉絲專頁的名義在貼文中的回覆數，來代表各機關願意與民眾互動的積極性。政府機關希望運用多元管道與民眾互動，進行公眾接觸，但實際運作上又囿於公務員服務法第 4 條之規定：「公務員未得長官許可，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關職務之談話」，使得粉絲專頁的回覆上，就等同於

首長信箱或是陳情案件一樣，必須要陳核獲得機關首長同意之後才可以回覆，這也使得機關在粉絲專頁經營上並不願意去重視回覆留言。

各機關的回覆數如圖 4，雖然看起來似乎有趨勢的變化，但是如果仔細留意數值，平均都不足 1 篇，無論得獎或參獎與否，都是普遍低落、小於 1 的變化幅度。不難想像政府機關不擅長與民眾互動，鮮少回覆留言是粉絲專頁常見現象，即便是為了參加政府服務品質獎，也無法再增加回應數量，這也顯示出公部門對於社群媒體的使用，仍然以單方面傳遞訊息為主，與民眾的互動以及動態性較強的公眾接觸方面仍有進步空間。

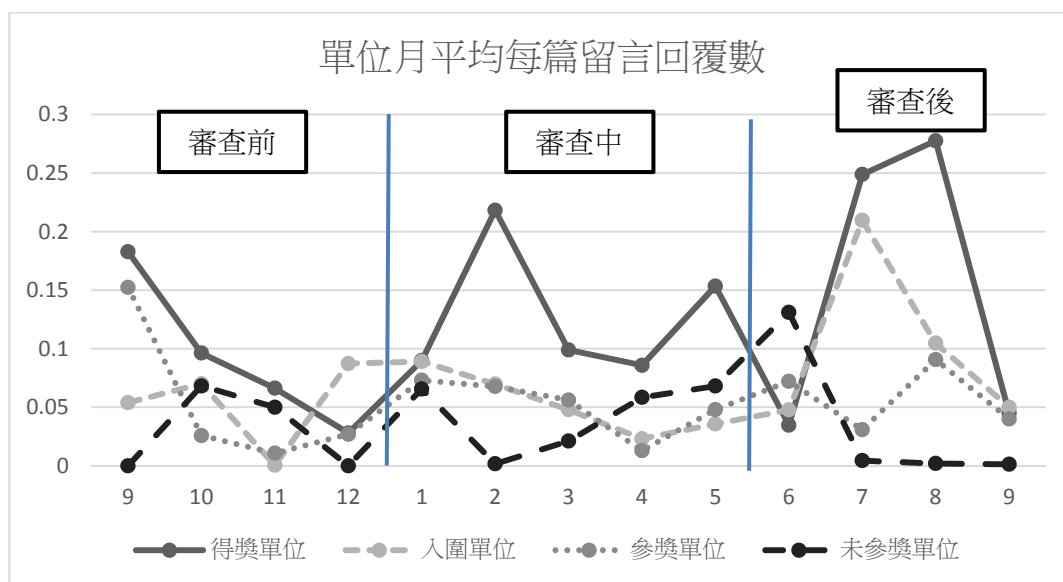


圖 4 各單位平均每篇留言回覆數變化圖

資料來源：本研究整理。

五、多媒體使用情形比較

多媒體使用情形係加總所使用的圖片、影片數量，以及隨文附上的網址或轉貼貼文的使用，同時也包括臉書內建活動功能的使用情形，越是多元豐富，數據加總平均會越高。透過更多元的指標記錄下各粉絲專頁依其性質所選擇的不同經營方式，也可以藉此了解政府機關在經營粉絲專頁上的積極度，而非單一使用所擅長的文字。

由圖 5 可以看到，對照組的未參獎單位並無明顯變化，而其他三類對象同樣符合月篇數的趨勢，在審查前表現較佳，而在進入審查中的階段後便回到平均水準，再次證明了各機關的粉絲專頁在失去動機後，各項表現明顯下降的結果。

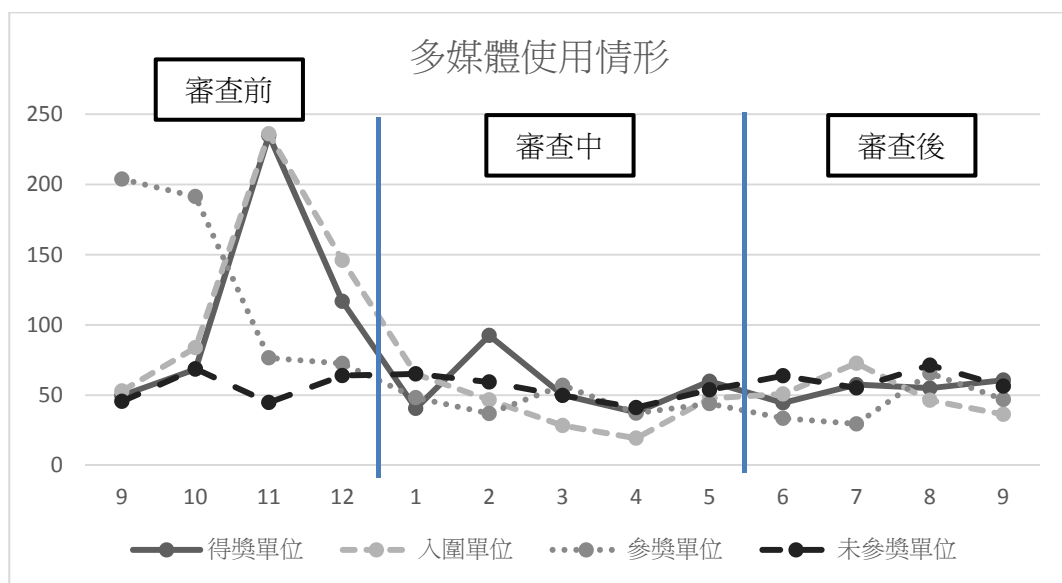


圖 5 各單位粉絲專頁之多媒體使用情形

資料來源：本研究整理。

六、綜合分析

比較參獎與否的第一線服務機關臉書粉絲專頁經營資料，主要有以下三點發現，首先，就機關主動經營臉書的「貼文數量」及「多媒體使用情形」這兩項指標來看，在「審查前」階段，參獎單位的數量都是大於未參獎單位，進入「審查中」階段後參獎與否便沒有差異；而從整體趨勢來看，除了對照組「未參獎」單位無明顯變化外，另外參獎的三組對象都在「審查前」表現較佳，而進入「審查中」階段後便回到平均水準。從這兩個指標來看，我國政府服務品質獎所引導的臉書經營成效，與 Bovaird 與 Loffler (2009) 所提參獎機關僅為了獲得分數，而不是真正要改變組織實務的擔憂是吻合的，觀察參獎的三組對象均為了爭取政府服務品質獎的榮耀，大幅提高了經營臉書粉絲專頁的主動度，但是只是為了達成象徵性的收穫，不

是真正的進步，完成參獎申請書後，就回到與未參獎機關一樣未積極經營的程度。

其次，機關主動度的另一項指標為「機關回覆數」，無論參獎與否都是普遍低落，代表了即便機關為了參加政府服務品質獎而去創造績效，也是依照政府機關以往作法，並不會有突破創新的作為，浪費了臉書粉絲專頁可以即時與民眾互動的優勢，仍舊以官方網站單向宣導的思維經營，只追求主動度，忽略了關注度、參與度與傳播度，恰好才是民間團體臉書經營上所重視的面向。

最後，以「民眾按讚數」而言，僅「得獎」單位有成長趨勢，「入圍」單位或是「參獎」單位既然在審查前階段提升貼文數量與多媒體使用情形，應該也會跟「得獎」單位一樣逐漸累積讚數成長較為合理，但卻沒有增加，反而是一次抽獎活動，就可以讓讚數大幅攀升；同樣地，「民眾留言」指標也沒有隨著貼文數或多媒體使用數增加，說明了從使用者端來看社群媒體對政府公眾接觸的效益，其實是不如預期的。

伍、結論

一、評獎機制的引導成效應經得起時間的考驗

為了擴散標竿學習的效益，國家發展委員會援例於北、中、南各地辦理第八屆政府服務品質獎成果發表系列活動，目的係透過邀請各獲獎機關分享創新服務的關鍵策略與作法，帶動各機關創造更多高效能、高品質的服務。政府服務品質獎的創設目的，原本就是希望樹立學習典範，進而擴散學習效果，落實服務品質，因此，理當參加評獎的機關都有積極作為來落實服務品質，藉以具備競爭優勢來脫穎而出，主辦單位也得以從中挑選學習典範，供其他機關仿效。然而，文獻檢閱的結果指出，評獎的競爭機制可以引導各機關具體落實為民服務，卻也可能過度關注於獲獎，捨本逐末，為了追求短期績效，或是進行與機關核心業務無關聯的活動。

政府普遍運用社群媒體來做為公眾接觸的管道，民眾得以透過臉書粉絲專頁來表達意見、參與決策，以提升政府服務品質，因而將粉絲專頁的經營成效納入政府服務品質獎的評分項目。本文希望透過實證資料的分析，來探討政府服務品質獎所引導出來的效果，究竟是讓機關能夠具體落實為民服務，持續參與臉書經營，成為他機關值得學習的楷模，還是只是為了獲獎，僅達成象徵性的收穫而已。為了回答

本文的研究問題，作者分析參與第八屆政府服務品質獎的第一線服務機關所為的臉書粉絲專頁經營成效，檢驗是否參加者的經營成效大於未參加者，此外，參加者的經營表現是否過度關注獲獎，而不是為了真正進步。

結果顯示，「獲獎」、「入圍」以及「參獎」三種類單位、相對於「未參獎」單位，在經營成效上有兩種表現趨勢，首先，政府機關較習慣單向的溝通方式，反映在貼文數量以及多媒體使用兩種指標上有表現的空間，但是僅在於審查前的階段，有超越平均水準的積極表現；其次，政府機關不擅長透過臉書與民眾溝通的互動，則可以從無論審查前中後各階段，不論參獎與否，機關的回覆數平均都未達 1 則。據此，參加政府服務品質獎的臉書經營成效大於未參加者的假設，是部分成立的，特別是在審查前階段，參獎機關致力於貼文以及多媒體使用上有相當顯著的成效。

但如果近一步觀察趨勢，就可發現這些參獎機關在審查前階段所提升的貼文數量與多媒體使用情形，一旦進入審查中或審查後階段，都是回歸到與未參獎者相同的水準，驗證了這些參加者是為了要獲得獎項，紛紛刻意以超乎平常水準的經營，達成象徵性收穫。這樣的應付心態，印證了目標錯置的效果，僅為了獲得評獎審查時較好的績效，而非實際為了政府服務品質的提升與永續而努力，獲獎機關也無法繼續維持成效供其他機關仿效，要成為值得學習的典範，應該要經得起時間的考驗。

整體來說，政府服務品質獎對於機關臉書經營績效的影響，除了因為審查前要提升成效來爭取得獎機會，在主動度方面有明顯提升，進入審查階段後就回歸常態，其餘的關注度、參與度或是傳播度，都需要仰賴適當的誘因才能鼓勵民眾共同參與。例如，研究中的某機關因辦理抽獎活動，而使得讚數大幅增加，便提醒了政府機關在倡導公民主動參與的同時，要輔以適當的誘因機制，才能驅動民眾的行為。

不可否認的是，在層級節制的政府機關內，臉書粉絲專頁的經營上主動積極與否，主要受限於機關首長的重視程度與授權高低有關，負責經營的公務人員或小編也因為受限於公務員服務法之規定，不得代表機關名義任意發表有關職務之談話，即便想積極努力經營也處處受限。當然可以說是因為首長不重視或是不願意授權，所以在「機關回覆數」一直偏低；但本文所突顯的問題是，當該機關要參加政府服

務品質獎時，必然也是得先經得首長同意，在此前提之下，經營臉書者即便為了創造績效而積極貼文，卻也無法快速與民眾互動，這也是多受限於政府層級節制的運作、或是公務人員的消極心態所導致，要做到與私部門一樣的即時互動經營，有其先天上之不足。

因此，我國政府機關在此時期仍停留在單向溝通的時代，難以積極有效運用網路社群的互動性作為提升公眾接觸的利基，甚為可惜，但也提醒我們在後天努力上，必須回頭省思政府內部的長官是否採取有力的行徑授權或給予支持，或是機關提供相關訓練或知識的力量，來教導公務人員如何有效利用網路社群進行雙向溝通。

另外，政府服務品質獎的引導效果，除了追求短期績效的直接問題外，也可能存在著進行與核心業務無關工作的問題。例如管制機關係要求民眾需負擔一定行為義務，較難有雙向溝通或提供貼近民眾需求的彈性，在臉書經營上也只能進行單向的政令宣導，較不適用服務品質的概念，卻有如矯正機關管制所管制的犯人無法使用臉書，但為了參加政府服務品質獎，仍要成立粉絲專頁的弔詭現象，讓人質疑臉書的經營與核心業務無關，卻又要投入人力資源，甚至加重公務人員的負擔，而無法專心致力於本質的核心業務之上。政府服務品質獎一體適用的評獎指標，讓機關為了短期績效去創設粉絲專頁的情況時有所聞，但那些根本不應該浪費有限人力在臉書粉絲經營，我們也必須要進行反思，政府機關龐大、業務性質迥異的情況下，實有必要保留品質獎考評指標彈性調整的空間，也才能讓那些不具與民眾互動實益性的機關能專心於本職業務上，提供最佳的政府服務。

二、政策建議

運用政府服務品質獎來提升政府績效的作法，因為一年一度的特性，審查結束後又欠缺追蹤機制，導致目標錯置，政府機關追求的不應僅是獲得政府服務品質獎本身，更重要的是長期實質上的成效提升。從績效管理角度來看，評獎機制的確有助於提升政府服務品質，但一旦管理方式歇止，無論是「得獎」或「未得獎」的機關，都不再有動機持續精進，突顯出管理者僅關切過去的績效結果，在乎短期績效數據的呈現，而欠缺長遠深度思考規劃，也印證了評獎機制在建立制度之後，更需要的是長期的維持與精進的動能，以呼應全面品質管理所強調的持續不斷精神，達

到品質永續的目標，我國政府未來在評獎機制的設計上，應審慎為之。就促進公眾接觸來說，政府所倚賴的臉書粉絲專頁，仍以單向溝通的方式讓民眾被動接受訊息，與強調互動性的公眾接觸發展仍有落差，值得省思。

在網路時代要求我國政府機關臉書經營的成效提升，以強化公眾接觸的效能，是當前亟需因應的議題，但我們同時必須要先行檢討幾個問題，首先，是否有相關的知識技能訓練提供給各機關教導他們如何有效經營網路社群，否則在缺乏知能引導的運作下，很多都是徒勞無功；其次，機關內部是否有配置資源支撐營運，或者長官的態度是否支持，都關係到網路社群是否能有效維運，而不是單純虛應故事而已；第三，機關內部是否有成立相關組織、或進行任務編組、或運用原本的公關組織，來專責網路社群的工作項目，並將社群媒體經營列為機關的任務之一，以顯示機關重視的程度，而非僅為了參加獎項流於應付；第四，機關是否有設計管考機制來追蹤，讓成效能夠持續維持下去，否則所提升的效能就只是為了應付審查，曇花一現。

因此，本文嘗試提出兩大政策建議，第一是推動機關應設有管考追蹤機制，例如建立神秘客機制，以持續維持變革效果；第二，政府機關應提供相關知識技能與訓練，教導人員有效經營網路社群，就所欲獲得的效果投入同等的資源與人力，並配合機關長期目標列入組織任務之中，方能使政府機關在臉書經營上能真正有效變革。

最後，相對於我國的政府服務品質獎是由政府關起門來自辦的，美國聯邦政府的服務品質獎，則是由一位成功商人 Samuel（1938-2009）所成立的非營利組織「公共服務夥伴」（Partnership for Public Service）募款與頒發，¹²原始的目的是要鼓勵大學生投入政府服務行列，主要係針對美國聯邦政府中的公務人員對公共服務的貢獻來頒發，除了受獎對象是「個人」，與我國是「機關」有所不同可供參考外，更重要的是如何讓企業或非營利組織也能將政府服務品質的提升當作自己的責任之一，讓民眾理解「政府就是我們」（Government is “US”）的道理外，還會有積極的「夥伴行動」，將政府真正當作「自己的家」來協同進行實質的改造，以真正體現民主治理的核心價值，將是政府與民眾所應共同努力的。

¹² 參閱 Partnership for Public Service（2020年3月10日，取自：
<http://ourpublicservice.org/about-us/index.php>）。

參考文獻

- 江明修、王維德（2020）。重新詮釋我國政府之 KPI-以社會建構論之觀點。**主計月刊**，774，44-48。
- 胡龍騰（2017）。**公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為**。台北：五南。
- 特恩斯市場研究公司（Taylor Nelson Sofres，TNS）（2014）。台灣 Facebook 使用者資訊調查。2019 年 3 月 19 日，取自：
<http://zh.scribd.com/doc/232215883/%E5%8F%B0%E7%81%A3-Facebook-%E4%BD%BF%E7%94%A8%E8%80%85%E8%B3%87%E8%A8%8A%E8%AA%BF%E6%9F%A5>。
- 陳敦源、李仲彬、黃東益（2007）。應用資訊通訊科技可以改善「公眾接觸」嗎？臺灣個案的分析。**東吳政治學報**，25（3），51-92。
- 陳敦源、賴怡樺、鄭元齊（2019）。大學行政服務躍升的機會與挑戰：以服務品質管理機制為例之研究。**國家與社會**，21，169-214。
- 國家發展委員會（2019）。**108 年度強化政府機關社群經營計畫**。國家發展委員會，未出版。
- 張四明、施能傑、胡龍騰（2013）。我國政府績效管理制度檢討與創新之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- 張哲豪（2014）。企業粉絲專頁之品質要素分析。**品質月刊**，50（12），40-42。
- 項靖、羅晉、許雲翔、楊東謀（2017）。網路社群媒體時代政府公共諮詢與政策行銷之規劃。國家發展委員會委託研析報告，未出版。
- 曾冠球、趙書賢（2014）。影響基層官僚組織服務品質的因素：政府服務品質獎的資料分析。**公共行政學報**，47，35-72。
- 廖麗娟、魏秋宜（2009）。政府服務品質獎評獎機制之探討。**研考雙月刊**，33（5），94-100。
- 劉坤億、胡龍騰、曾冠球（2012）。公共服務創新策略與評獎機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，未出版。
- Ammons, D. N. (2001). *Municipal benchmarks: Assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Azyan, L. (2012). Government-to-citizen communications: Using multiple digital channels effectively. Retrieved March 19, 2019, from:
<http://www.scribd.com/doc/32362140/Government-to-citizen-communications-usingmultiple-digital-channels-effectively>.
- Bryer, T. A. (2013). Designing social media strategies for effective citizen engagement: A case example and model. *National Civic Review*, 102(1), 43-50.
- Bohoris, G. A. (1995). A comparative assessment of some major quality awards. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 12(9), 30-43.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework. *International Review of Administrative Science*, 75(3), 383-401.
- Chadwick, A., & May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the Internet: 'E-government' in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, 16(2), 271-300.
- Chen, Y. C., & Dimitrova, D. V. (2006). Electronic government and online engagement: Citizen interaction with government via web portals. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(1), 54-76.
- Chuan, T. K., & Soon, L. C. (2000). A detailed trends analysis of national quality awards world-wide. *Total Quality Management*, 11(8), 1065-1080.
- Coleman, S., & Gotze, J. (2001). *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*. London: Hansard society.
- Delli Carpini, M. X. (2000). Gen.com: Youth, civic engagement, and the new information environment. *Political Communication*, 17(4), 341-349.
- Eriksson H., & Garvare R. (2005). Organizational performance improvement through quality award process participation. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 22(9), 894-912.
- Federman, P. S. (2020). Police performance as symbolic politics? Public recognition and the value of awards. *Public Performance & Management Review*, 43(2), 363-387.
- Ghobadian, A., & Woo, H. S. (1996). Characteristic, benefits and shortcomings of four major quality awards. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 13(2), 10-44.
- Hand, L. C., & Ching, B. D. (2011). "You have one friend request": An exploration of power and citizen engagement in local governments' use of social media.

Administrative Theory and Praxis, 33(3), 362-382.

- Hendricks, K. B., & Singhal, V. R. (1997). Does implementing an effective TQM program actually improve operating performance? Empirical evidence from firms that have won quality awards. *Management Science*, 43(9), 1258-1274.
- Huang, Z., & Benyoucef, M. (2013). From e-commerce to social commerce: A close look at design features. *Electronic Commerce Research & Applications*, 12(4), 246-259.
- Kirlin, J., & Kirlin, M. (2002). Strengthening effective government-citizen connections through greater civic engagement. *Public Administration Review*, 62(S1), 80-85.
- Liao, B. S. (1995). How to challenge Taiwan national quality award. *Quality Journal Published by the Chinese Society for Quality*, 31(5), 12-13.
- Loffler, E. (2001). Quality awards as a public sector benchmarking concept in OECD member countries: Some guidelines for quality award organizers. *Public Administration and Development*, 21(1), 27-40.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing a model of public sector performance: How does management matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Tan, K. C. (2002). A comparative study of 16 national quality awards. *The TQM Magazine*, 14(3), 165-171.
- Vokurka, R. J., Stading, G. L., & Brazeal, J. (2000). A comparative analysis of national and regional quality awards. *Quality Progress*, 33(8), 41-49.
- Yang, K. (2011). The sisyphian fate of government-wide performance accountability reforms: Federal performance management efforts and employees' daily work, 2002-2008. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 148-176.

附錄

一、得獎單位名單

得獎單位	FB 粉絲專頁名稱
彰化縣警察局	同名
財政部臺北國稅局	臺北國稅局 稅務小精靈
財政部關務署臺北關	關務署臺北關
國立成功大學醫學院附設醫院	成大醫院
台灣中油股份有限公司油品行銷事業部台中營業處	台中加油讚
交通部觀光局西拉雅國家風景區管理處	西拉雅國家風景區管理處
交通部公路總局臺北區監理所板橋監理站	板橋監理站
衛生福利部旗山醫院	同名
國立臺灣美術館	國立台灣美術館
國立臺灣工藝研究發展中心	台灣工藝文化園區
臺中榮民總醫院嘉義分院	臺中榮總嘉義分院
臺北市立圖書館	臺北市立圖書館服務「讚」
新北市中和戶政事務所	中和戶政事務所
桃園市楊梅區公所	楊梅區公所
臺中市興地政事務所	中興地政
臺南市政府稅務局	稅樂園・好康報
彰化縣鹿港地政事務所	同名
彰化縣溪州鄉衛生所	溪州鄉衛生所
臺東縣關山山地政事務所	同名
臺東縣延平鄉衛生所	同名

二、入圍單位名單

入圍單位	FB 粉絲專頁名稱
外交部領事事務局	無
財政部國有財產署中區分署	國有財產 e 點靈
法務部行政執行署嘉義分署	同名
法務部矯正署澎湖監獄	同名
經濟部標準檢驗局臺南分局	小安心
台灣電力股份有限公司臺北西區營業處	台電台北西區營業處
中華郵政股份有限公司南投郵局	南投郵局
行政院農業委員會林務局南投林區管理處	無

入圍單位	FB 粉絲專頁名稱
臺北市士林區健康服務中心	同名
桃園市楊梅區戶政事務所	楊梅戶政
臺中市西區戶政事務所	同名
臺中市石岡區衛生所	石岡衛生所
高雄市大寮區公所	同名
苗栗縣大湖地政事務所	無
花蓮縣吉安鄉戶政事務所	同名

三、參獎單位名單

參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
陽明山國家公園管理處	陽明山國家公園
台江國家公園管理處	台江國家公園
漢聲廣播電臺	同名
國立自然科學博物館	國立自然科學博物館 NMNS TW
台灣自來水股份有限公司第八區管理處	宜蘭好水-深溝園區
交通部中央氣象局氣象衛星中心	報天氣
衛生福利部桃園療養院	無
行政院環境保護署環境保護人員訓練所	無
臺北市商業處	台北市商業處-猴呷猴七淘 in Taipei
新北市鶯歌陶瓷博物館	鶯歌陶瓷博物館
澎湖縣政府消防局	同名
嘉義市政府稅務局	嘉市稅精靈
高雄市政府勞工局勞工教育生活中心	無
勞動力發展署雲嘉南分署斗六就業中心	賈好嘉 JobGoodjob 勞動力發展署雲嘉南分署
交通部民用航空局臺中航空站	無

四、未參獎單位名單

未參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
彰化縣溪湖地政事務所	同名
衛生福利部中區老人之家	同名
福建省連江縣衛生局	連江縣衛生局
福建省連江縣北竿鄉公所	連江縣北竿鄉公所
宜蘭縣家庭教育中心	同名
基隆市警察局	基隆警馨雲
基隆市安樂區公所	無

未參獎單位	FB 粉絲專頁名稱
衛生福利部東區老人之家	同名
金門縣養護工程所	同名
金門縣環境保護局	同名
衛生福利部南投啟智教養院	同名
新北市新店區公所	無
新北市深坑區公所	無
桃園市政府社會局	無
桃園市政府農業局	無
金門縣公共車船管理處	金門公共運輸-車與船
宜蘭縣立殯葬管理所	無
花蓮縣豐濱鄉戶政事務所	無
南投縣政府原住民族行政局	無
屏東縣政府消防局	屏東消防
苗栗縣三灣鄉公所	無

五、得獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
49.75	2015	9	2932.00	25.20	66.86	7.53	0.18	1035.07	15.79
68.50	2015	10	2066.20	29.53	63.13	4.33	0.10	292.20	9.96
234.92	2015	11	2208.53	82.67	45.27	2.00	0.07	248.13	12.06
116.75	2015	12	1206.40	57.33	39.67	0.73	0.03	84.13	2.77
40.58	2016	1	2471.67	23.60	74.57	1.20	0.09	44.47	2.09
92.50	2016	2	2982.27	29.20	72.93	3.00	0.22	37.93	1.22
50.17	2016	3	2234.60	26.20	57.28	0.93	0.10	19.67	0.75
37.83	2016	4	3483.40	23.80	91.99	2.13	0.09	192.93	13.95
59.92	2016	5	2857.87	27.33	75.47	2.33	0.15	179.87	7.57
44.58	2016	6	3053.60	24.07	120.55	1.13	0.03	164.47	5.38
57.50	2016	7	5850.47	30.40	138.40	3.20	0.25	1244.53	35.33
55.00	2016	8	2377.00	25.93	69.28	7.00	0.28	140.47	3.44
60.75	2016	9	1854.80	26.93	53.89	1.93	0.05	223.53	6.11

六、入圍單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
53.00	2015	9	268.38	20.00	12.71	0.75	0.05	1.63	0.03
83.88	2015	10	975.25	35.50	18.13	6.38	0.07	12.25	0.29
236.00	2015	11	664.25	83.50	13.95	0.25	0.00	9.13	0.18
146.00	2015	12	653.00	80.38	15.20	0.63	0.09	13.75	0.45
65.00	2016	1	479.13	19.00	24.47	1.88	0.09	7.38	0.34

競賽與變革：從臉書經營談政府服務品質獎的成果問題

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
46.63	2016	2	502.25	17.38	22.99	0.88	0.07	19.75	0.51
28.38	2016	3	452.25	14.00	28.59	0.38	0.05	4.88	0.35
19.38	2016	4	249.63	10.88	24.17	0.25	0.02	3.13	0.24
47.75	2016	5	448.50	14.50	33.05	0.50	0.04	5.13	0.39
50.88	2016	6	1390.00	15.38	123.21	0.38	0.05	40.13	3.68
72.75	2016	7	431.25	10.50	34.23	1.38	0.21	10.75	0.73
46.38	2016	8	430.25	17.75	29.11	1.13	0.10	20.13	0.60
36.38	2016	9	650.88	16.38	32.26	0.88	0.05	44.63	2.01

七、參獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
203.80	2015	9	1605.40	42.60	51.23	3.00	0.15	326.40	4.97
191.40	2015	10	4229.40	89.60	66.57	1.40	0.03	486.40	6.92
76.60	2015	11	1684.40	36.20	39.30	0.60	0.01	10.80	0.22
72.60	2015	12	2742.20	39.80	56.33	1.40	0.03	468.40	9.74
48.20	2016	1	4031.20	28.20	108.50	2.00	0.07	542.00	15.49
37.00	2016	2	2136.20	19.60	59.94	0.80	0.07	21.60	0.62
57.00	2016	3	2373.60	24.20	81.94	0.80	0.06	8.80	0.34
37.20	2016	4	630.20	18.80	83.49	0.40	0.01	4.20	0.25
44.00	2016	5	648.00	17.40	110.60	0.80	0.05	3.20	0.31
33.60	2016	6	588.60	14.20	120.98	1.40	0.07	4.40	0.38
29.60	2016	7	312.40	12.60	22.00	0.60	0.03	6.40	0.50
65.60	2016	8	816.60	19.80	37.26	0.80	0.09	6.40	0.23
47.00	2016	9	382.80	14.60	49.14	0.40	0.04	6.00	0.56

八、未參獎單位統計結果

媒體使用	年份	月份	總讚數	月篇數	平均篇讚數	單位總留言數	單位月均留言數	民眾總回應數	月均民眾回應數
45.60	2015	9	1755.00	33.60	23.86	0.00	0.00	17.60	0.14
68.80	2015	10	1900.80	35.20	23.70	0.40	0.07	15.80	0.18
44.80	2015	11	1545.40	31.80	24.67	0.20	0.05	22.00	0.38
64.00	2015	12	1897.40	41.60	21.39	0.00	0.00	33.80	0.25
65.20	2016	1	1777.20	34.00	20.70	2.40	0.07	22.60	0.26
59.40	2016	2	1374.20	41.40	19.11	0.20	0.00	14.60	0.18
49.80	2016	3	1131.20	41.00	16.85	0.40	0.02	14.00	0.19
41.20	2016	4	1216.20	33.60	18.77	1.40	0.06	8.40	0.21
53.80	2016	5	1376.60	38.00	21.92	0.40	0.07	12.20	0.23
63.80	2016	6	2431.20	41.40	28.76	1.00	0.13	167.80	1.26
55.20	2016	7	2240.00	40.20	22.05	0.80	0.00	43.40	0.34
71.40	2016	8	2420.80	51.60	22.73	0.40	0.00	34.40	0.20
56.40	2016	9	1318.40	36.40	12.04	0.20	0.00	37.60	0.25

九、編碼內容

項次	項目	內容
1	流水號	每一則貼文依序給予流水編號
2	年份	貼文的年份，以西元年份編碼共 4 碼
3	月份	貼文的月份，若月份為個位數，不需要於十位數補上 0
4	日期	貼文的日期，若月份為個位數，不需要於十位數補上 0
5	字數	貼文的字數，以 word 計算之字數為準
6	讚數	貼文獲得的讚數，不需要區分是情感符號或是點讚數，直接將兩者共同計算
7	民眾留言數	貼文後所獲得民眾回應的留言數量，只計算第一層留言
8	機關回覆數	貼文後自身機關回應的留言數量，只計算第一層留言
9	文章分享數	文章所獲得的分享次數
10	連結網址	貼文內所附上的連結數量
11	圖片	貼文內所附的圖片數量
12	影片	貼文內所附的影片數量
13	是否為轉貼文	0 代表非轉貼貼文、1 代表轉貼貼文
14	活動	以是否為受測單位自身舉辦的活動判別，0 代表非活動、1 代表為 FB 活動舉辦之活動、2 代表以非 FB 活動舉辦之活動
15	網誌	0 代表非 FB 網誌型式、1 代表 FB 網誌型式
16	是否直接關係到金錢	0 代表貼文內容無關金錢、1 代表貼文內容關乎轉交給民眾的金錢，例如抽獎，且非以實體金錢為必要
17	備註	若無任何備註則無需填寫

備註：有關多媒體的使用情形，係為第 10 欄至第 16 欄之加總，包括網址數、圖片數、影片數、轉貼使用數、FB 活動數、網誌數及金錢狀況等數量之加總，數量越大代表該貼文多媒體程度越高，如果為 0 代表該貼文為純文字。

Contest and Reform: The Problem of Effectiveness in Government Service Quality Award via Facebook Management

Don-Yun Chen^a, Shih-Wei Yang^b, Chi-Jung Lu^c

Abstract

Under the influence of the “New Public Management,” Taiwan’s government follows the example of the private sector to establish the “Government Service Quality Award.” But government agencies may put too much effort into winning the award instead of comprehensively improving service quality.

We took the “Government Service Quality Award” as an example to investigate whether the award mechanism actually benefits “Total Quality Management”. We looked at the Facebook Fan Pages of first-line service agencies, comparing the performance of four different groups, including “winners,” “nominees,” “participants,” and “non-participants” during different periods, including “before the award review,” “during the award review,” and “after the award review” using four criteria: “attention,” “degree of initiative,” “participation level,” and “spread.”

It was found that with the exception of “non-participants,” the other three groups had a better performance in the period “before the award

^a Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

^b Bachelor, Master for Eminent Public Administration, National Chengchi University.

^c Ph. D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

review,” and returned to an average level in the periods “during awards review” and “after awards review.” That means although the award may help improve government service quality in the short term, government agencies do not have continued motivation to maintain and improve public service quality in the long term without continued performance reviews.

There are two major suggestions. First, there should be a mechanism to keep track of the effectiveness of “Government Service Quality Award”. Second, in terms of operating Facebook, the agencies should provide relevant training to show staffs how to operate Fan Pages effectively. Lastly, the agencies should invest resources and make operating Fan Pages one of the long-term organizational tasks.

Keywords: award mechanism, Government Service Quality Award, benchmarking, facebook fan pages, civic engagement