

# 社會發展指標於地方治理之應用與挑戰

江大樹 國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授

曾士瑋 國立暨南國際大學公共行政與政策學系博士候選人（本文通訊作者）

## 摘要

21 世紀初，全球化浪潮致使世界政經風貌產生鉅變。原屬地方層級的城市，已躍升為國際競爭的主要角色，也被期待肩負起有效回應新興公共事務的嚴峻挑戰及實踐創新治理策略的重責大任。臺灣 2014 年九合一地方選舉，已擴增為 6 個直轄市，除積極呼應全球在地化的變遷趨勢，也反映出當前國家發展需由地方治理帶動的政策現實。

當國家發展的重心從中央轉移到地方，政府職能應從控制與命令的角色，轉而強調統籌規劃和協調整合。社會發展指標和相關數據資料之運用，也從政策執行的「績效評估工具」，擴大為施政規劃和公共價值追求的「政策輔助工具」。地方民選首長及其行政團隊應以創新的思維和良善的治理，積極實踐「循證管理」的願景與目標。本文期望透過完善指標體系之建構與運用，有助於促進國家與社會的永續發展。

關鍵詞：社會發展指標、地方治理、城市競爭力、循證管理

## 壹、緒論

21 世紀初，全球化浪潮致使世界政經風貌再次產生鉅變。當世界逐漸變得更加扁平化與網絡化，空間不斷壓縮且疆界藩籬消退，長期主導發展的國家體系明顯失去了有效控管的能力，尤其是在多層次治理機制的交錯影響下權力分散，無法因應層出不斷的新挑戰。另一方面，作為國家次級地方自治體的城市或鄉鎮，不僅在快速交流的全球網絡體系中，突顯其節點的關鍵角色，也因都會人口集居而成為處理公共議題的重心所在。要言之，國際政經局勢驟變，賦予城市或地方這個名詞具有嶄新的時代意涵：歷經產業競

爭與國家競爭的歷史演進階段，城市已然躍上全球舞臺，成為國際社會中主要的競爭單元，也被期待肩負起有效回應新興公共事務的嚴峻挑戰，以及實踐創新治理策略的重責大任。

臺灣為有效回應上述全球政經局勢的激烈轉變，已於 2009 年鬆綁久未更動的行政區劃結構。2014 年底九合一地方選舉，由 2 個直轄市擴增為 6 個直轄市，除了呼應全球在地化的變遷趨勢，也反映出國家發展需由地方治理帶動的現實。直轄市增設後地方治理嶄新挑戰之一，即在回應基層社會脈動，並且以地方引領中央變革，積極提昇國家整體的全球競爭力。然而，囿於傳



統中央集權體制缺失，如何使地方政府能逐步落實「自治」，甚至成為推動國家與社會進步的主要角色，恐怕仍需要歷經一段艱辛的轉型過程。至於，如何突破經濟全球化與政治民主化的雙重壓力，尋求適當、可行的創新思維與治理策略，正考驗著地方民選首長的領導智慧及其行政團隊的政策執行力。

再從學理變遷脈絡觀察，當國家發展的重心從中央轉移到地方，政府的職能便從控制與命令的角色，轉而強調協調整合和統籌規劃；施政的願景也從「促進成長和追求效率」此種意涵與價值相對明確的「量化」指標（Moynihan 2005），逐漸轉變為「提昇全體民眾福祉」此種意涵較模糊且價值多元化的「質性」目標。隨著治理本體的角色和施政目標之轉變，社會發展指標和相關數據資料之運用，也就從政策執行的「績效評估工具」，擴大成為總體施政規劃和公共價值追求的「政策輔助工具」（MacRae 1985）。特別值得注意的是，政經環境及學理變遷雖然為「指標的應用範圍」帶來更多的可能性，卻同時也讓「指標的運用方式」較過去變得更加複雜，因而有必要對此一課題進行深入探討。

筆者認為，地方治理當務之急，應先審慎檢視並反思城市或鄉鎮發展的本質。地方政府在知識經濟的運作趨勢下，應該以創新的思維和良善的治理，積極實踐「循證管理」的願景與目標。本文旨在探討社會發展指標如何運用於地方治理的相關政策課題，期望透過完善指標體系之建構與運用，有助於促進國家與社會的永續發展。

## 貳、城市競爭力評比指標之類型與轉變

提昇國家競爭力的思維與行動，曾於 20 世紀末蔚為全球潮流，但 21 世紀初「城市競爭力」

卻開始受到更多的關注，而競爭力評比的構成要素，與測量指標的意涵和推算，也出現許多的重大變化。首先，是衡量實體的角色差異，地方層次的城市較國家機關更貼近基層民眾，故被期許提供更多的生活機能與服務品質，這種治理價值也體現於城市競爭力評比和指標中；其次，是空間的穿透與網絡化，在無國界限制的地球村中，地方政府直接面臨多層次治理的挑戰，城市競爭力的格局與視野，因此必須要放大到全世界；再者，乃是人類發展典範的遞移，受到成長的極限與大自然反撲等理念和實務衝擊，強調「三生一體」的永續發展典範，已逐漸取代傳統上以經濟發展為主流價值的成長典範，城市競爭力之本質內涵與創新策略，因而也就陸續轉向為重視多元價值的平衡和諧與齊頭並進。

### 一、城市競爭力之評比類型

目前城市競爭力的調查評比，主要有以下幾種不同的分類型式（江大樹，2011a：105-107）：

#### （一）依「評比機構」分類

一般較常見的是大眾傳播媒體、財經專業顧問公司、非營利組織及學術研究單位；相對而言，政府機關或個別學者則較少進行評比。究其原因，或許是考量城市競爭力調查所涉及的評比對象數量甚多，一方面需具備公正、客觀與專業的角色，另一方面則需要有充分的經費支持。

#### （二）依「評比對象」分類

國際機構所作調查又可分為全球各大城市、區域重點城市兩大類，而其涵蓋城市數量多寡不一，通常介於數十個至一、兩百個之間；正因如此，絕大多數的國際機構評比所涵蓋之臺灣城市，大都僅以臺北市為唯一對象。至於國內

機構所作調查評比，則幾乎都以全部的縣市（包括：直轄市、縣、市）為評比對象，因其數量只有二十餘個；甚至若干評比機構會因測量指標所需資訊不足為由，排除少數縣市（例如人口較少之離島縣市）參與評比及排名。

### （三）依「調查期間」分類

幾乎所有機構皆會每年定期調查並公布結果，進而比較各年度之排名變化。當然，由於城市競爭力調查所需花費資源較多，有些機構評比乃是採取隔年發表。這與一般民意調查或經濟指標公布，經常每季即時呈現變動趨勢，在評比期程上，相對間隔較長。

### （四）依「調查方式」分類

可區分為主動申請或被動參與兩種不同的運作模式。狹義而言，城市競爭力評比僅指後者，亦即係由評比機構選定參與城市，然後透過各種資料蒐集與分析（部分資料可能由參與的縣市提供），進而得出各城市之排名。至於主動申請之城市競爭力評比，精確來說，性質上應屬於一種「認證」活動，評比機構並未事先確定申請城市之數量與相關資訊，只是利用公布測量指標及獎勵方式，吸引各城市自由報名參加，再透過各階段的篩選與評審，得出最後的排名結果。例如，臺中市獲選「全球智慧城市首獎」，新北市獲選「IBM 智慧科技防衛城」，皆屬主動申請模式。

### （五）依「測量指標」分類

競爭力既是一個具高度不確定性的概念，而且經常隨時代思潮的變化而更動其意涵。因此，究竟應選取哪些測量指標來進行調查與評比？往往成為影響城市競爭力排名高低的關鍵要素。具體言之，這涉及單一指標或複數指標、

特殊面向或綜合面向、量化客觀統計或質性意見調查等課題。至於各評比機構如何設計一套適當、完整的測量指標體系，無疑攸關其調查結果之信度與效度。

### （六）依「成績排名」分類

基於各項測量指標所得數據，每一評比機構會再訂出數據換算得分之公式，過程中需考量各指標對城市競爭力之影響為正向或負面，同時依照影響程度不同，給予每一個測量指標適當的權數，進而統計出各分項成績及總成績。最後，依照成績結果決定排名方式，大多是按照成績高低依序列出所有名次，也有若干評比機構採取「等級」排名方式，將所有城市區分成 3 至 5 個群組，藉以沖淡同一群組各不同名次彼此之間對排名高低的敏感性。

## 二、城市發展主軸之多元化

### （一）綜合競爭力評比：全面指標評測、以經濟成長為主軸

綜合競爭力評比是較早出現且被普遍採用的城市競爭力概念，其內涵與國家競爭力相近，係由總體經濟、產業經濟、生產要素等相關面向所構成的指標體系。此類城市競爭力評比，指標項目大多含括：主要的經濟、產業、市場和生產要素，甚至也將其他林林總總的發展要素也全數納入。一般而言，能在這種全面性指標評選之下脫穎而出的城市，多半具有全球產業經濟的重要性且規模巨大的都會區，也就是各國的首要城市。換句話說，此種評比之指標，主要係以「全球城市」或「世界城市」作為標竿，而其對城市競爭力之定義，乃是與其他城市比較而來之財富與收益的創造能力。至於有關城市定位之規劃與研擬，尤其是永續發展的願景追求，



則仍有獨特化與細緻化的改進空間。此類城市競爭力的相關代表著作，國內常見主要包含：

## 1、中國社會科學院《全球城市競爭力報告》與《城市競爭力藍皮書》

《全球城市競爭力報告》乃是中國社會科學院倪鵬飛教授與克拉索（Peter Carl Cresl）教授所帶領的研究團隊，自 2006 年起每隔 2 年定期發布的調查評比報告，評比對象為全球 500 個城市，其指標體系分為：基礎設施、企業本體、全球聯繫、內部環境、當地要素、公共制度與當地要求等七大面向（倪鵬飛與克拉索主編，2006，2012）。

《城市競爭力藍皮書：中國城市競爭力報告》則是倪鵬飛教授自 2003 年起，每年發布一次的調查報告，其共評比中國兩岸四地的 200 到 300 個城市，而奇數年和偶數年的報告則分別使用「弓弦箭模型」與「飛輪模型」建構指標。指標體系包括：人才本體、企業本體、主要產業本體、公共部門、生活環境、商務環境、創新環境、社會環境、國家等 9 種不同要素（倪鵬飛主編，2010）。

## 2、《天下雜誌》「幸福城市大調查」及《遠見雜誌》「縣市總體競爭力調查」

《天下雜誌》每年定期發表「幸福城市大調查」，其指標架構分為：經濟力、環境力、施政力、文教力、社福力等五大面向。縣市改制直轄市後，該項報告也區分為「五都（直轄市）」與「非五都縣市」，進行兩大類城市的分組排名與調查結果分析（張健正，2014）。

《遠見雜誌》則是每年定期發表「縣市總體競爭力調查」，內容包括縣市長施政排名及縣市競爭力排名。評比指標相對強調統計資料，指標體系分為：經濟與就業、教育與文化、環

保與環境品質、治安、公共安全與消防、醫療衛生、生活品質與現代化、地方財政及社會福利等九大構面，分析評測結果也同樣區隔為直轄市與其他縣市 2 個不同類組（彭杏珠，2014）。

## （二）特色競爭力評比：特殊指標組合、以特色發展為主軸

各國體制的差異，致使作為地方的城市，其資源秉賦有相當大的不同。綜合城市競爭力的評比指標架構，是在建構一套普遍適用的競爭力衡量標準，但此一標準往往只能反應出幅員廣大、資源秉賦完整充沛的巨型城市或全球城市之優勢，而很難突顯出其他眾多城市的特殊競爭優勢。

倪鵬飛教授即在最新的《全球城市競爭力報告》中指出：「儘管總體上說影響城市競爭力的因素有相同之處，但具體到不同城市，至少不同類型的城市（如發展水平、產業結構、資源秉賦、城市規模不同），其優勢是不同的……因此，對於所有的樣本城市，使用相同的要素指標，賦予相同的權重，構建城市競爭力指數，顯然無法準確反應樣本城市的競爭力水平。」（倪鵬飛與克拉索主編，2012：3）因此，2014 年的中國城市競爭力報告即有兩大調整：一是評比範圍分層次化，除了兩岸四地的總體範圍比較，也額外探討區域間的競爭排名；二是評比主軸多樣化，除了傳統的綜合競爭力之外，也分別以宜居、宜商、知識、和諧、生態、文化、全域和資訊城市競爭力進行評比。此類評比之其他代表著作包含：

## 1、國際企業發布的城市宜居評比：Mercer 與 ECI International

Mercer 調查公司每年公告之「Quality of Living」（註 1），係以政治社會環境、經濟環



境、社會文化環境、醫療與衛生、學校與教育、公共服務與運輸、休閒、消費產品、住屋，以及天然環境等 10 個面向，評比全球 223 個城市。

ECA International 逐年進行的「Location Ratings」（註 2），是以「外派人士居住條件」所進行的宜居城市評比，作為評估外派人士補助津貼的依據。該報告所採指標體系，基本面向包含氣候、醫療服務、房屋與水電、疏離感、社交網絡、休閒設施、基礎建設、個人安全、政治緊張度、空氣品質等 10 個要素，評比全球 254 個城市，並額外將 49 個亞洲城市做區域排名。

## 2、知名媒體所公布的宜居評鑑：《Asiaweek》與《經濟學人》

時代華納集團於香港所發行的《Asiaweek 雜誌》，自 1996 年起逐年發布「Asia's Best Cities」評比出亞洲最適合居住的城市排名。該報告以就業機會、教育品質、環境與衛生、健康照護、運輸與通訊、個人安全、房價、休閒等 8 個評比面向，評比對象橫跨 40 個亞洲城市（Choong 1999）。

英國經濟學人智庫（Economist Intelligence Unit, EIU）的「Liveability Ranking」，其指標體系分為社會穩定度、醫療健康、文化、環境，以及與教育及基礎設施五大面向。該報告係以 140 個全球城市為標的所進行的宜居城市評比，評比結果排列同樣分為「全球」和「亞洲」。

## 3、《康健雜誌》的健康城市評比

《康健雜誌》亦曾以「健康城市」為名進行城市評比，進行各種主題性評比調查；並以設居住安全、外出便利性、健康促進、社會參與與社會照護等五面向，據以評選「活躍老化城市」（康健雜誌，2014）。

地方治理所強調的「在地化特色」，即已說明城市發展的多樣性。實務上亦存在許多以特殊發展路線而聞名之城市，如設計之都柏林、烹飪之都哥倫比亞和發展時尚產業的曼谷，亦可佐證城市發展多元性之論點。因此，城市競爭力的指標架構，除了沿用既有研究評比所採用之指標項目，亦應考量在地之實務發展與國情特殊性，建構適合本身特質的指標體系和評比項目。

## 參、我國地方治理之指標建構及運作概況

### 一、臺灣地方自治的歷史演進

2015 年我國地方自治施行屆滿 65 年，回顧地方自治的發展歷程，最初是在國民政府遷臺的特殊政經背景下，於 1950 年 4 月，由臺灣省政府發布臺灣省各縣市實施地方自治綱要，以行政命令方式開始施行地方自治，並於同年 9 月將原先的「八縣九省轄市」行政區劃體制，大幅調整為「十六縣五省轄市」，相較於各國行政區域劃分之經驗，國民政府於臺灣最初採行的兩種區劃架構，尚且符合組織管理的「控制幅度」原則。

然而，1967 年與 1979 年，臺北市與高雄市先後升格為直轄市，並在直轄市與縣市之間採行不對等的財政劃分制度。自此，兩個直轄市的體制導致地方自治走上不均衡發展之歧路。其後，雖然相關改革聲浪未曾停歇，但在各種政治條件無法有效配合下，進一步調整縣市行政區劃的「政策窗」卻遲遲無法開啟。長年施行扭曲的行政區劃體制與財政劃分制度之結果，不僅擴大了直轄市與其他縣市之間的發展落差，府際衝突也不斷爆發，更嚴重妨礙地方自治的真正落實，使得地方政府自主性低落，難以有效因應當前全球城市競爭和區域合作的發展趨勢。



2000年初，臺中市升格為第三直轄市的議題開始浮上臺面，此一政策除了突顯臺中市本身的成長，也反映了臺灣地方自治持續性的發展與轉型。2009年行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會；現為國家發展委員會，以下簡稱國發會）推出「國土空間發展策略」（國發會，2010），論述臺灣北、中、南三大城市區域（生活圈）的成形，並由內政部發動「三都十五縣」的改制規劃，並以「整體規劃、分階推動」方式，調整久未更動的行政區劃體制，同時也呼應經建會的國土策略規劃。然而，此一中央政府主導之規劃，引發其他未升格縣市與在野黨的抨擊，2010年地方制度法修正，賦予各縣市「由下而上」發起改制之權；同年，各縣市提案申請並由內政部審核後，形成「五都」新架構（江大樹，2011b）。2014年底，桃園縣也加入直轄市的行列，進而變為「六都」新局。

2009年的縣市改制，除了呼應城市發展的變革以及落實國土規劃新方略，也在回應兩直轄市體制漸趨嚴重的城鄉發展失衡問題。因此，不論是三都十五縣的初始方案，抑或地制法修訂後開放縣市自行提案升格，都展現出2種改制特質，一方面在增設直轄市，以落實地方發展重心的多核心布局；另一方面，則不再以個別地方團體升格為主要轉型模式，而在積極鼓勵「縣市合併」以提昇國土空間的運用效能，並減少資源重置的浪費。

## 二、地方發展指標體系之建構

我國地方政府社會發展指標之相關統計，其統算、建置、發布及定期更新，係屬中央政府主計機關之職掌，各年度的統計數值，也可見於其建置之資料庫。然而，由於政府治理相關統計十分繁雜，加上統計資訊管理並未施行

一條鞭制，因此仍有不少的統計資料，是由各主管部會所獨立建置與發布，扼要介紹如下：

### （一）行政院主計總處「中華民國統計資訊網」（註3）

行政院主計總處建置「中華民國統計資訊網」之「縣市重要統計指標（查詢系統）」，每年彙整並以縣市為單位發布各類統計資料，包括：地方人口面積、人力資源、人口結構、社會福利、社區發展、文化教育、產業概況、公共建設、交通運輸、財政稅務、醫療衛生、環境保護、行政服務、家庭收支等項目。

### （二）國發會（原行政院經建會）《都市及區域發展統計彙編》（註4）

國發會每年度發布的《都市及區域發展統計彙編》，除包含各別縣市在不同指標下的統算數值，另外也特別統算在北部、中部、南部及東部四大區域之相關統計數值，資料內容分為：人口、規劃與建設、公用事業、交通與觀光、住宅、環境品質、大眾秩序與安全、教育文化、地方財政、家庭收支與設備及就業等12類。

### （三）行政院環境保護署「永續發展指標系統」（註5）

2006年，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）與行政院環境保護署曾委託臺灣地理資訊學會進行「評鑑地方永續發展推動機制」（孫志鴻，2006）。該案主要係響應國際地方環境行動委員會（International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI）與聯合國積極推動「地方21世紀議程」與「地方21世紀行動」而規劃，也是延續2003年「地方永續發展策略規劃」之後，進一步建置的地方政府永續發展考核制度與執行機制所推動之計畫，

並實際執行了地方永續發展的評鑑工作。該計畫特別強調以縣市為主體的分析，並將永續發展指標各縣市數據轉化建置為電子資料庫，為縣市的發展評估建立了可資參考的基礎資料。該指標體系分為：環境、節能減碳、國土資源、生物多樣性、生產、生活、科技、城鄉文化、健康、福祉、治理，及參與等共 12 個面向。

#### （四）原行政院研考會「我國城市國際競爭力指標體系」

原行政院研考會（註 6）於 2008 年委託工業技術研究院進行「城市國際競爭力先期規劃及推動」，設置城市競爭力知識網，作為國內縣市及國外城市重要新聞活動的資訊彙整平臺。2009 年，研考會延續前述研究計畫，並委託國立暨南大學辦理「建構我國城市國際競爭力指標體系」（江大樹，2011a），以生活、生產、生態和治理等四大構面（如圖 1），結合實際發

布統計資料，建構一套適用我國縣市及直轄市的競爭力指標體系和評比機制。

### 三、我國城市競爭力之評比概況

#### （一）綜合競爭力評比下的臺灣城市排名

筆者將《全球城市競爭力報告》近三期評比的 500 個城市，依名次平均分為三段，並於前兩段（評比名次第 1 名至第 166 名，以及第 167 名到第 332 名）城市中，挑選國際知名與亞洲國家的主要城市，再與臺灣入圍的城市交叉比對後發現，即便該評比的指標項目常有若干更動，但每個城市之排名仍舊少有大幅度的提昇或退步（如表 1）。此說明城市之競爭優勢有著「穩定性與結構化」的特質，不易於短期內出現大幅變化。2009 年縣市改制前，臺北市憑著國家優勢資源的配置，尚能與全球頂級城市較量；當前，在國家財政吃緊、國土空間分散布局，以及均衡區域發展的政策原則下，透

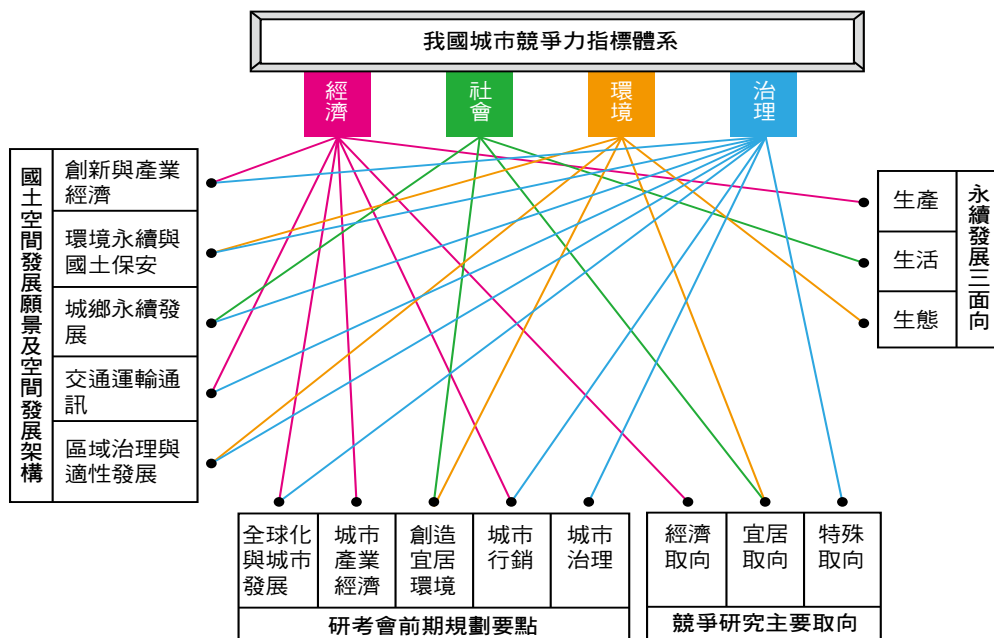
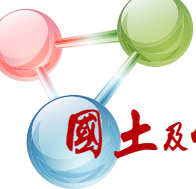


圖 1 我國城市競爭力指標體系的理論架構

資料來源：江大樹，2011a：9。



過國家資源挹注，創建另一個如臺北市般的全球頂尖城市幾無可能。亦即，對於晚近崛起的新直轄市，如：臺中市、臺南市，若無法體察此一現實，如將標竿學習視野過度集中於全球頂級城市，恐將無助於城市國際競爭力之提昇，甚至可能錯失轉型的契機。因此，臺灣城市之發展，應當先以鄰近區域城市為主要競爭對象，同時追求本身具優勢的特色發展，而非採取模仿頂尖城市之一般化發展策略。

綜觀此項調查主軸與評比項目，所採競爭力指標大多類似國家競爭力評比的綜合性指標架構，而且比較偏重：經濟實力、硬體建設、人力資源、商業活動等，與市場運作機能密切相關之經濟發展項目。臺北市之排名，除在九到十版評比中有比較大幅的提昇之外，目前也暫時穩定於 40 名以內。至於，其他臺灣城市如高雄、新竹、基隆、臺中、臺南，也同樣呈現出相近的成長變化，在最新一期的報告中並無大幅度的改變。而就城市間的差異而論，評比

名次明顯呈現出臺北市與其他城市的大幅落差，臺灣只有臺北市能進入全球 50 名內，其他城市則大多位於評比的全球 500 個城市的中段（約第 100 名到第 200 名），此一趨勢也顯示出我國地區發展不均衡的情況（江大樹，2012）。

## （二）特殊競爭力評比下的臺灣城市排名

### 1、宜居城市

ECA International 所公布的「全球最理想居住城市調查」，臺北市在全球 400 個城市中，2012 年排名第 60，雖然，僅比 2011 年小幅下滑 1 名，但最近五年的評比結果呈現小幅、持續性下滑，特別值得關注。而其評比項目包括：氣候、醫療服務、房屋與相關設施、隔離程度、社交網絡、休閒設備、基礎建設、個人安全、政治氣氛及空氣品質。

至於國際頗負盛名的《Mercer Survey》所作「全球最佳宜居城市排名」，臺北市在全球 221 個城市中，2011 年排名第 85，除 2007 年

表 1 全球城市競爭力報告排名比較

前段城市 (1-166 名)	紐約	倫敦	東京	巴黎	新加坡	多倫多	首爾	香港	上海	柏林	深圳	北京	大阪	澳門	廣州	曼谷
07-08 名次	1	2	3	4	8	11	12	26	41	63	64	66	67	78	130	155
09-10 名次 /變動情形	1 0	2 0	3 0	4 0	8 0	23 -12	9 +3	10 +16	37 +4	66 -3	71 -7	59 +7	24 +43	93 -15	120 +10	115 +40
11-12 名次 /變動情形	1 0	2 0	3 0	4 0	8 0	30 -7	10 -1	9 +1	36 +1	59 +7	67 +4	55 +4	25 -1	79 +14	109 +11	122 -7
中段城市 (167-332 名)	札幌	靜岡	仙台	德里	蘇州	仁川	杭州	天津	成都	廈門	南京	釜山	佛山	武漢	重慶	西安
07-08 名次	171	176	179	213	218	221	221	223	234	237	240	243	261	277	292	330
09-10 名次 /變動情形	191 -20	148 +28	185 -6	239 -26	221 -3	207 +14	223 -2	165 +58	221 +13	249 -12	247 -7	188 +55	219 +42	259 +18	303 -9	325 +5
11-12 名次 /變動情形	190 -1	158 -10	186 -1	226 +13	193 +28	203 +4	205 +18	157 +8	213 +8	250 +13	249 -2	187 +1	210 +9	241 +18	289 +14	302 +23
臺灣城市 排名概況	臺北	高雄	新竹	基隆	臺南	臺中										
07-08 名次	112	227	299	324	343	382										
09-10 名次 /變動情形	38 +74	123 +104	199 +100	295 +29	196 +147	175 +207										
11-12 名次 /變動情形	32 +6	117 +6	197 +2	279 +16	192 +4	154 +21										

資料來源：本研究整合自倪鵬飛與克拉索主編（2008；2010；2012）。



曾一度落至 110 名外，最近幾年都維持在 85 名上下；而其評比項目涵蓋：政治與社會安全、經濟環境、醫療保健、公共服務與運輸、貨物流通、居住條件、休閒娛樂、學校教育、自然環境、社會文化等十大類別，共 39 項指標。

根據《Mercer Survey》另一項「全球城市生活費調查」，臺北市在全球 143 個城市中，2012 年排名第 58，最近幾年變化情形較大，2006 年排名第 28 最高，2010 年排名第 78 最低；評比項目則是針對城市的房屋、交通、食品、服飾、家用品及娛樂等兩百多個項目的花費，進行調查與評比。

## 2、智慧城市

智慧城市論壇（Intelligent Community Forum, ICF）每年所舉辦的智慧城市評比，以寬頻連接（Broadband Connectivity）、知識工作力（Knowledge Workforce）、數位內涵（Digital Inclusion）、創新（Innovation）以及行銷與倡導（Marketing and Advocacy）等 5 項主要指標，透過 3 個階段的評選，依序決定當年的 SMART 21、TOP7 以及智慧城市首獎。我國目前有許多縣市正積極推動智慧城市的發展，並陸續投入評選以和其他城市相互學習，同時藉以進行城市行銷。

具體的推動成果，包括：臺北市曾於 2006 年成為第一個獲頒智慧城市首獎的臺灣城市，隨後其他縣市紛紛跟進參賽。桃園縣曾於 2009、2010、2011 連續三年入選 SMART21，2013 年更晉級 TOP7；新北市也於 2011 年獲得 SMART21；臺中市則於 2012 首度參賽即入選 TOP7，2013 年進一步獲得全球智慧城市首獎之殊榮。

從上述宜居城市及智慧城市的評比可知，此類從設定特殊發展價值所導引出的城市競爭力理念，比較能反應出城市（地方）獨特的競爭優勢，也讓城市之間能有更多相互交流與學習的機會，進而促成城市規劃的反省與政策研擬之創新。

## 肆、社會發展指標於地方治理之運用策略

### 一、指標之內涵、類型與多元運用思維

在實務運作上，社會發展指標有以下幾種不同的分類與運用考量（江大樹，2011a）：

#### （一）指標適用對象：縣市本質差異

研考會於 2009 年委託建構之我國城市國際競爭力指標體系，適用對象係以我國各直轄市與縣市，同時亦擴及與國內縣市進行比較之國際城市。該研究考量城市無法如國家能在多種發展面向呈現出綜合性優勢，且各地城市之間在土地面積、人口規模、產業結構、城鄉屬性等特質都有相當的差異，因此，建立城市競爭力的指標體系時，也應考量適用城市的類型及其他發展條件上的差異，而進行各種的組合。

#### （二）指標評比層次：國際比較、國內比較、區域比較

城市競爭評比的實作上，資料取得的即時性與標準化是一件困難的事，因此，即便是國際著名的競爭評比，有時也只能借用國家的平均數值來代表城市資料。此一作法之優勢在於促進比較的可行性，但不利於反應同一國家之內各城市間的差異。若以城市單元作為指標的基礎資料，則比較能貼近城市之現況，且在指標選擇上可以有比較多的發揮空間。另一方面，競爭比較的



範圍也需要適當的取捨，這可由相關評比經常額外論述區域化的比較結果，即可略窺一二。

### （三）指標操作問題：理想性與可行性

指標體系的考量，有時候會與實作的評估產生衝突。如果指標項目在概念上具有前導性與精確性的優勢，固然能提昇整個指標體系的價值，然而，倘若這些指標的資料缺乏或取得不易，只能透過相關資料的轉換進行「推測」，則可能會為實際操作帶來困難，同時影響評測結果的信度與效度。

### （四）指標資料內涵：單一變項與多重變項

指標項目的資料，如果是屬於單一項目的數據所組成，則在施測過程中比較容易察覺出影響特定指標項目的基本要素為何，不過，此類單一指標也具有相對比較微觀的缺點。至於，如果構成一個指標的資料項目太多，雖然可能對於指標的概念有比較完整的呈現，卻也可能使我們比較難以明確分辨影響特定項目或者指標成績的關鍵要素所在。

### （五）運算轉化設計：城市競爭力的主要類型

指標體系的建構，除指標項目的篩選，也包含運算方法之建構。由於各城市之間在本質與秉賦上有著相當大的分歧，因此，在建構與區分各種城市類型時，兼顧不同類型的指標項目與評比組合，實有其適用上之必要性。

## 二、社會發展指標之具體運作模式

綜合前述探討，社會發展指標在地方治理的實際運用方式，約可分為 3 種：

### （一）綜合指標運算與地方總體評估

此種運用與城市綜合競爭力的評比方式相同，具體的操作類似於典型的城市競爭力評比報

告，必須建構一套有體系且含括各發展層面的指標系統和換算模式，同時選定對照比較的城市，再將相關社會指標之數值整合到此一指標系統的對應要素，據以評估地方的總體概況與優劣面向。

### （二）特別指標模組與地方發展定位

城市競爭力評比主軸的多元化，說明地方發展與定位的多種可能性，即便是宜居城市的競爭力評比，也可分為以外來人口觀點或當地住民的評價為主，亦即必須確立「名目競爭主軸」（例如宜居）和「實質價值界定」（注重外派或內部的滿意），並據以篩選出幾項具代表性的指標項目，進而組成特別的指標模組。

### （三）獨立專業指標與個別政策評估

此種指標運用係為達成單一的政策目標，以數據化的資料檢定評估特定政策目標的實踐情形，最有代表性的就是環境品質的監控成效。2014 年中國北京要舉辦 APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) 會議，中國政府為了排除當地嚴重的空氣污染與霾害問題，因而推動一系列的限調措施，並以測定空污常用的 PM10、PM2.5 為標準進行控管，最終得出顯著成效。雖然，不少論者以「APEC 藍」來諷刺此項調控不具長遠性，但也有樂觀者認為這是一項創舉，可作為進一步實現「北京藍」的基礎（人民網，2014）。

## 三、社會發展指標實務運用之侷限

社會發展指標體系的建構與應用，固然是推動地方治理，落實施政計畫調控的重要政策工具，但也必須注意其在實務運作上的常見問題：

### （一）地方發展定位擇選問題

城市競爭力的多元化，除了為地方發展帶

來更多的可能性，有時候也可能會有更多的混淆。學理上往往強調地方政府應反思本身之特質，並依據經濟學所謂的比較利益原則，挑選具特色且有區隔的發展定位。然而，實務上卻常見各地方政府採取「名目相同、實質也相近」的發展定位和措施（例如爭相扶植電影產業）。如何精確擇選最適當的城市定位並發展特色，乃是地方領導者的首要挑戰，也是社會發展指標體系之運用能否有效發揮價值的關鍵所在。

## （二）政策評估資料健全問題

以指標項目進行特定競爭主軸抑或政策評估時，往往面臨到相關資料健全性的問題，亦即，評估單一政策所需的資訊，是否有具體的主客觀資料可供參考？相關數據是否有在標準化的界定下進行多次性、長時間的資料建構？我國實務上的統計數據，特別是一些重要的產經發展數值，經常面臨「有國家資料、無地方資料」的問題。以「地方產值」（GDP）及「地方物價指數」（CPI）為例，前者只能透過五年一次的工商普查（二三級產業），並與第一級產業產值加總推算，無法直接取得每年的數值；後者則因統算樣本數不足，而未能建構地方的數值。

## （三）績效導向指標應用限制

以指標作為政策或發展評估標準的最大問題，就是在考核上往往會有適切性的爭議。根據筆者研究訪談得知，部分地方政府相當重視商業雜誌（如：天下、遠見）所發布的競爭評比，而且主管機關在試圖進行各種指標應用的過程中，也深刻感受到受評測單位的憂慮和壓力。另一方面，囿於中央政府的集權運作體制，地方政府的職能與權限普遍嚴重受限，先天限制和分配不均，也導致公平競爭的困難度。因此，

在指標應用過程中，如何篩選適切的評測項目是一道難題，不僅攸關指標應用的成效，也需避免受測單位出現捏造數據或不順服等負面行為。

## 伍、結論

本文從相關文獻檢視及實務運作比較，歸納出當前社會發展指標於地方治理的各種應用策略及可能限制。其中，特別值得我國相關主管部門注意之處，在於「如何界定明確的價值與目標，並以適切的方式和資料，對社會發展指標進行更有效的應用」。首先，在運作的模式上，地方政府應釐清自身的發展處境與資源秉賦，才能瞭解綜合性競爭評比的意義與必要性。其次，在比較標的之擇選上，地方政府也應適切地選定比較指標，究竟是以全球、跨國區域、全國，或是國內區域，適當比較才有意義。最後，在競爭主軸上，地方政府更應選定適切的城市發展主軸，包含：名目的主題和實質的定義，方能據以建構適當的指標和精確的分析數據，使工具與目標能真正相輔相成。

總之，社會發展指標在地方治理的應用，必須釐清各種前提要件與適用限制。健全指標體系的建構與運作，不應只是中央或地方政府單方面的責任，而是必須結合多層次政府的相關部門，進行網絡式溝通與整合，才能不斷改善並補強缺漏的數據資料。另一方面，在指標數據的意義詮釋及評估的應用，必須兼顧受測者的順服，同時對政策和發展目標有正面的激勵作用。展望未來，社會發展指標於地方治理之運用，必須要有一套全局性的策略，也應審慎挑選使用相關資料並與治理機制做適當結合，方能避免工具理性的謬誤，進而獲取「循證管理」的成效。



### 附註

- 註 1：參見 Mercer 公司。〈<http://www.mercer.com/newsroom/2014-quality-of-living-survey.html>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
- 註 2：參見 ECA 公司。〈[http://www.eca-international.com/location\\_ratings](http://www.eca-international.com/location_ratings)〉（檢索於 2015 年 1 月）。
- 註 3：參見「中華民國統計資訊網縣市重要統計指標查詢系統」。行政院主計總處。〈<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9.asp>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
- 註 4：參見「都市及區域發展統計彙編」。國家發展委員會。〈<http://statistic.ngis.org.tw/index.aspx?topic=4>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
- 註 5：參見「永續發展指標系統」。行政院國家永續發展委員會。〈<http://nsdn.epa.gov.tw/CH/DEVELOPMENT/INDEX.HTM>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
- 註 6：已與經濟建設委員會整併為國家發展委員會。

### 參考文獻

1. 人民網。2014。「APEC」藍能否變成持久的「北京藍」？。人民網。〈<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2014/11/18/c1004-26048988.html>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
1. 江大樹。2011a。**建構我國城市國際競爭力指標體系**（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 0992660033）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
2. 江大樹。2011b。從縣市合併升格到區域合作治理：「三都十五縣」政策評析。**研習論壇** 123：1-25。
3. 江大樹。2012。五都建置後的直轄市競爭力分析。**中國地方自治** 第 65 卷 12 期：5-44。
4. 倪鵬飛主編。2014。**中國城市競爭力報告 No.12 滬蘇浙皖：一個世界超級經濟區已經浮現**。北京：社會科學文獻出版社。
5. 倪鵬飛與克拉索主編。2008。**全球城市競爭力報告（2007-2008）城市：未來一切皆有可能**。北京市：社會科學文獻出版社。
6. 倪鵬飛與克拉索主編。2010。**全球城市競爭力報告（2009-2010）創新：城市競爭力不竭之源**。北京市：社會科學文獻出版社。
7. 倪鵬飛與克拉索主編。2012。**全球城市競爭力報告（2011-2012）城市：金融海嘯中誰主沉浮**。北京：社會科學文獻出版社。
8. 孫志鴻。2006。**評鑑地方永續發展推動機制**（行政院研究發展考核委員會、行政院環境保護署委託研究報告 094W0D000440）。臺北：行政院研究發展考核委員會、行政院環境保護署。
9. 彭杏珠。2014。2014《遠見》縣市總體競爭力大調查。**遠見雜誌** 337：80-89。
10. 張健正。2014。2014 年幸福城市大調查。**天下雜誌** 555：132-141。
11. 國家發展委員會。2010。國土空間發展策略計畫（核定本）。國家發展委員會。〈<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0011780>〉（檢索於 2015 年 1 月）。
12. Choong, T. S. 1999. Asia's Best Cities SPECIAL REPORT. **Asiaweek** 17(Dec.): 44-52.
13. MacRae Jr., D. 1985. **Policy Indicators: Links between Social Science and Public Debate**. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
14. Moynihan, D. P. 2005. Goal-based learning and the future of performance management, **Public Administration Review** 65, No.2: 203-216.

