政治科學論叢／第五十期／民國 100 年 12 月／頁 37～94

公民參與導向之政策個案教學實證研究：名義群體技術的應用*

馬群傑**

摘　要

近年來國外學者已廣泛運用以個案爲基礎的哈佛式個案教學法，將公共事務的理論與實務進行密切聯結。相較之下，國內的個案教學雖漸受重視，然引用嚴謹規範程序以輔助政策個案教學的嘗試性作法仍屬少見。基此前提，本研究乃期望進行一種以政策個案探討爲主、程序驗證爲輔的「公共事務管理個案分析」教學課程準實驗研究。基於名義群體技術得以有效釐清並解構民主社會裡具重大複雜、溝通不良與受爭議之非結構性議題。由此，本研究乃採取 NGT 方法，除希望以此探究公民參與非結構性政策分析議題之可行性外，並期能針對 NGT 操作過程中參與者與旁聽者的認知意見，進行個案教學實驗導入效果之前後測檢測比較。再者，有鑑於民主社會的公民參與，其應尋求創造公共價值的規範性行爲策略規劃。因此，本研究亦依據創造公共價值之行動理念基礎，設計政策個案參與者公共價值分析問卷。研究除印證個案教學法與國內政策分析課程密切聯結的可行性外，研究結果也呈現，藉由 NGT 程序的

* 本研究承蒙哈佛大學甘迺迪政府學院之研究理念分享與個案教學指導，由此導引出研究者諸多研究發想，更感佩匿名審稿委員所提出之珍貴建言，促使作者確實得以釐清引文盲點，本文作者謹於此一併致上最深忱謝意。

**國立臺南大學行政管理學系副教授，哈佛大學甘迺迪政府學院亞洲研究員（2011-），E-mail: ccma@mail.nutn.edu.tw；Chunchieh_Ma@hks.harvard.edu。

收稿日期：100 年 2 月 21 日；通過日期：100 年 12 月 7 日

臺灣大學學術期刊資料庫

輔助，政策個案課程的採行更有助於促成公民參與學習認知的提升、公共議題論述能力的強化，乃至公共價值創造理念的深化等多元教學效益。是故，研究建議，相關方法如能提供於政策個案課程中加以妥適應用，或將有助於促進公民學習之實益，並防杜滋生被動參與之流弊。

關鍵詞：公民參與、哈佛式個案教學法、名義群體技術、創造公共價值

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒論

在民主社會中，人們對於政策問題的界定有相當程度的歧見，諸多重要的政策，或囿於政策設計的不當、執行機關的能力不足、執行人員的意願不強、標的團體及利害關係人的反彈而陷入執行困境，非但無法達成原訂的政策目標，更往往衍生出諸多非預期的社會問題，加重原本問題的嚴重性，付出昂貴的社會成本，降低政策原本可取得的認同性與可信性，並使社會大眾對政府行使公權力的能力失去信任，導致整個政治系統的統治正當性面臨危機（余致力，2002；林水波、王崇斌，1999：175-202）。

鑑於不當政策執行每會導致如此嚴重後果，在現今多元民主、知識傳遞迅速、教育普及的環境中，民間社會已累積了豐厚的公民資本，公民投入在政府行政上的地位已越來越重要（Habermas, 1976）。因此行政機關要體會民主行政的價值與效應，若能從公私部門間互動的角度切入，改變以往由上而下的視框，與公民利於平等的地位互動合作，掌握引入公民參與的機會窗，就是強化執行能力、促進政策有效執行的策略（林水波、王崇斌，1999：175-202；江明修、鄭勝分，2004：37-58）。

傳統的政策研究往往只重視一方的價值，事實上，在政策之規劃與執行階段有許多的利益團體與個人介入。爲期有效掌握民主社會多元文化的內涵與政治過程的衝突，決策者不能再以單一的構面思考，應突顯利害關係人的顯性和隱性目標，而後根據多元目標及目的再加以評估，此種政策方案的形成，才具代表性（Simon, 1987: 57-64）。在民主社會的政治體制中，公共事務的處理、公共政策的規劃與制訂，乃由政治系統中的成員基於主體性的地位，享有平等的相互接觸機會，於決策過程中根據公共利益的考量進行相互討論。此即所謂「參與民主」（participatory democracy）或「審議式民主」（deliberative democracy）[1]中所強調的「公民參與」（citizen

[1] 審議式民主的核心理念在於促進公民理性與反思討論探索公共議題及其解決方案，相信在擴大資訊基礎與公共討論後，可以做出較好的、一致與理性的決定，其倡議者認爲，審議式的公民參與，可以強化一般民眾對公共事務的了解，提高民眾參與公共政策的能力與意願，並透過公民間持續地理性的聆聽、思考與公開討論不同的價值、觀

臺灣大學學術期刊資料庫

participation）核心概念（Barber, 1984；Goymen, 2002: 1025-1048）。

基於公民參與是建構參與民主的核心，經由公民參與機制的引入，除可因民間力量的注入使治理機關的能力提昇，以及公民得以因此體認到作爲政治社群一份子的責任，而建立主體性，使公民社會更趨健全的正面效益外；也由於政府與民間的接觸及對話機會增加，將因此增進彼此的了解，進而增加執行結構的和諧性（林水波、王崇斌，1999：175-202），促使民主體制度的運行更爲順暢（Friedmann and Salguero, 1988: 3-37）。[2] 因此，在民主社會中，對公民參與的應用不僅日漸普遍，且參與方式與行動更日趨多元（Arnstein, 1969: 215-224；1977: 240-243；陳金貴，1992：95-128；林國明、黃東益，2004：215-239）。

針對諸項影響深遠的公共政策議題，國外學者已廣泛運用由哈佛大學所發展，且以「個案爲基礎的教學方法」（Case-based teaching methods），將公共事務的課程理論與實務問題進行密切聯結（Dunn, 2008；丘昌泰，2008）。這種方式的運用除顯示國外近年來對政策個案教學的重視外，如此的課程規劃，也促使研習者能藉由公民參與理論與方法模式的具體應用，對實務政策問題進行更直接且理性的論證學習。反觀國內，公共政策學科課程較多偏向傳統單向講授與理論引介，採行個案教學法進行特定政策深度探討的課程不僅相對有限，而引用嚴謹公民參與程序以輔助政策個案學習的作法更屬少見。[3] 基此前提，本研究即思索透過公民參與理論與名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）（Delbecq et al., 1975）[4] 的結合，針對「促進我國文化創意產業發展所應採行的策略方案爲何」此涉及

點、利益，共同尋求集體的公共利益（Bohman and Rehg, 1997；杜文苓，2007）。

2 這種合作性的參與性質方案因多基於民眾的自願參與以及和民眾的需求相切合以致於可以更有效達成政策目標，所以可以降低政府的行政成本。這種藉由公民參與以降低成本的觀念也就成爲一種減少官僚層級或縮減政府規模的有效作法（Goulet, 1989: 165-78；DeSousa, 1998: 461-510；Friedmann, 2002: 987-999）。

3 本研究所指涉之公共政策學科課程，乃界定爲公共行政與公共事務系所大學部之一般生與全職生課程，暫不包含夜間部與在職人員所選修之進修教育或在職專班課程。

4 NGT 主要爲一引導公民參與並討論公共議題之方法設計，雖非個案教學之常用模式，但基於本文之教學設計，研究者將其應用於政策個案教學之中，並以此研究設計據以檢驗其教學成效。

臺灣大學學術期刊資料庫

多元利害關係人的非結構式議題，進行「公共事務管理個案分析」[5]教學實驗導入效果之前後測比較研究。[6]

其次，民主社會的公民參與行動，乃爲尋求「創造公共價值的行動」（creating public value）（Moore, 1995: 2-15；1997）之規範性行爲策略規劃，其應重視公民參與者的公共價值、專業能力與尋求資源（value, capacity and support, V. C. S）等三種條件構面要素，依此衡量公共價值創造條件，解構公民參與行動能力，才足以達成政策發展目標，並創造出公民社會的長遠價值。因此，本研究亦期望透過對此三種公共管理條件構面的深入探討，分析公民參與者之公共價值創造行爲，期望可由此深刻釐清政策個案教學中的公民參與認知理念，了解公民社會健全發展的公共價值行動取向。

貳、文獻探討

一、公民參與的內涵

㈠公民參與的定義

公民需具有公共之本質，意指必須超越個人之私利，而去關心與追求公眾之利益（Frederickson, 1997）。Barber (1984) 認爲公民是指被賦予公民資格地位的人，此公民資格是由社群正式或非正式的予以規定，並且賦予其應負之義務，若一位公民如果沒有參與公民活動，最多只能是潛在公民，不能稱爲真正的公民。公民參與對於不同的對象有不同的意義，但主要設

---

5 爲考量本研究之教學課程，乃以公共事務的個案分析爲討論焦點，內容方面又涉及公共政策與公共管理學科的理論或基處概念探討。由此乃將此課程名稱訂定爲「公共事務管理個案分析」。

6 社會實驗爲一系統地操控政策行動，以較精確地瞭解政策結果變動源由的過程。其步驟爲（Campbell, 1965；Campbell and Stanley, 1966）：(1) 對實驗處理的直接控制，使受測者表現出差異性最大化，以觀察其效果；(2) 比較實驗組與對照組；(3) 隨機分派：包括分組與施測，使選擇受測者的抽樣誤差極小化，以及 (4) 內部效度爲以實驗與準實驗產生自行動至結果之有效因果推論的能力。由於本研究進行公民參與會議的變項操縱、對受測者的分派進行高度控制，亦進行對照組（如 NGT 參與組與 NGT 旁觀組）的設計。基此，研究應切合社會科學準實驗的規範要求。

臺灣大學學術期刊資料庫

計是使政府能夠回應民眾的需求（陳金貴，1992：95-128）。

爲更深入掌握公民參與核心理念，陳金貴（1992：95-128）進一步探討指出，公民參與之概念實具備多樣性，從不同領域切入有不同的意義，並無統一之看法。其中有多種不同名詞被使用，如「公民參與」（citizen participation）、「公眾涉入」（public involvement）、「民眾活動」（citizen action）、「公民涉入」（citizen involvement）與「社區涉入」（community involvement）等，這些名詞的出現，基本上是語義上的混淆（Creighton, 1981），實際上這些皆爲意義相同之名詞，其中並以「公民參與」（citizen participation）最爲研究者探討使用（如下表 1）。

有別於都市發展、公共行政與公共政策著重於公民參與的政府與政策面向，國外的高等教育機構 Michigan Association of School Boards (2010)[7] 與 National Co-ordinating Centre for Public Engagement (2011)[8] 爲期經由教學行動促成公民參與理念發想與行動實踐，因此由公民教育的面向進行直接而明確界定：「公民參與乃是一種爲了學校的變革與改善，其中從學校系統或社區開始，建立一個協力合作之全體的具目標性的工作。」此定義除指出公民參與的「涵括性」（inclusiveness）、「變革取向」（focus of change）與「共識」（consensus）等三個特徵外，也明確提出公民參與的目的。進言之，公民參與主要目的乃爲在於改善現況的基礎上，以所有與該現況有所聯結的群體爲參與者，透過彼此對話、了解、互動，創造變革的過程。如此以學校教育爲基石，藉由學校教學系統課程與校外社區課程，公民參與的理念與行動乃得以深化與推廣，學校並得由此理念與行動的拓展過程中，獲得反饋，促成學生的學習、學校課務系統與社區推廣教育的進一步改善。

7　該單位全名爲 Michigan Association of School Boards at Brown University, U.S.

8　該單位由 UK Higher Education Funding Councils, Research Councils UK 與 the Wellcome Trust 提供基金贊助成立。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　公民參與相關定義

作　　者	年代	定　　義
Cunningharm	1972	普通社區的業餘人員執行其權力於相關社區的一般事務之決策的一種過程。
Whitaker	1980	被視爲一種企圖影響公共政策之構想，其被使用在對於公共利益團體和公民組織的遊說和訴訟上，其中包含了政策的實行關的決定和對公共利益的表現，但不涉及個體公民的活動。
Oakley and Marsden	1984	直接將人民涉入公共事務中，人民可自願參與正式與非正式的活動、方案與討論，人民在過程中有「做決定」的權利，甚至參與執行的工作，以促進社會的改善與成長。
Chandler and Plano	1988	對行政機構或控制其決策，而參與者集中在附近的中產階級公民，這些公民早已涉入利益團體中，並且已獲得與官僚緊密合作的代價。
吳英明	1993	政府相關決策機構在政策規劃、制訂與執行過程中，相關民眾、團體透過民眾的自主意識，表達參與其公共事務的行動，同時也透過各種手段與方法，適切的表達其主張與需求，進而影響公共政策過程或公共事務決策的行動。
施鴻志、周士雄	1996	表達意見的權力、參與決策過程的機會、關懷環境的管道。
林水波、王崇斌	1999	係指人民基於主權的認知與實踐，經由政府行政與公共事務相關知識與資訊的吸收，透過公平公開的參與管道，貢獻自己的意志、情感與行動於公共事務的處理中。
許文傑	2000	落實民主政治、追求公共利益及實現公民資格。
張秀雄、李琪明	2000	具有參與社會、生活、政治與能力的技能。
蔡育璟	2003	人民願意且能夠貢獻自己於政治性、社會性、道德性等層面的活動，而這些活動需超越個人私利，並以關心追求公共利益爲目標。
蕭揚基	2004	在一定的社會情境下，人與社會公共事務間相互作用時被社會認可的，能給自己的交往帶來最大效益的行爲方式。
林國明、黃東益	2004	受到決定所影響的公民或代表，在法定的正式決策正式管道之外，以平等的地位，透過公開、自由討論的過程，來形成意見，以影響政策。
Michigan Association of School Boards at Brown University	2010	一種爲了學校的變革與改善，其中從學校系統或社區開始，建立一個協力合作之全體的具目標的工作。

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

再者，「公民參與並非就由大眾支持或集思廣益之方法或是權力的驅使，而是在於降低權力之作用，以使公眾討論的空間獲致並落實真正的公民權，達成欲改革與改善之目標。」（Bryan and Bryan, 1988: 9-14）基於上述目的描述，公民參與可由傳統導向的溝通式參與（由上而下）轉變爲當代創新導向的商議式參與（由下而上）（如表 2）。

表 2　公民參與的新舊意涵比較

傳　統　意　涵	創　新　意　涵
溝通	商議
公眾傾聽	社群對話
告知與命令	分享與討論
保護勢力範圍	尋求共有範圍
由上而下	由下而上
科層	網絡
策略規劃	價值與遠景

資料來源：Michigan Association of School Boards (2010)，作者自行整理

㈡公民參與的政策意涵

由於公民社會發展之影響，公民對於影響本身的公共事務愈來愈關心，對政府政策的制度有要求之的權利，同時試圖以各種方式去影響他們自身相關的公共決定，是故民主政府已無法以貫徹公權力的角度由上而下地執行政策，而是以強調民眾的代表性、回應性和職責的方式，由下而上地促成公共政策的有效執行（Rosenbloom, 1989）。在此過程中，政府必須提供公民參與決策的機會，而也因爲公民參與能提供多方價值，所以訂定與執行和民眾相關方案的政府官員，必須對公民參與更爲注意（陳金貴，1992：95-128）。

公民在政策形成與執行過程中，與職司部門共同作成處置問題扼要決定，並與負責推動政策落實的機關人員，共同採取有助抽象政策轉化成具體行動的作爲，乃是一般所稱的公民政策參與（Ingram and Smith, 1993）。

臺灣大學學術期刊資料庫

由此觀之，公民參與實具有以下特點：(1) 它發生在主體作用於主體之間，是社會成員對社會公共事務的交互作用，獨自一人是沒有什麼公民參與意義的；(2) 是公民參與表現能被他人接受的、社會認可的行爲方式；(3) 公民參與是能爲社會成員間，對社會公共事務之交往帶來最大效益，也能有最大程度地實現自己的目的、願望的行爲方式（蕭揚基，2003；2004）；其並具備下述六種屬性（Fox and Miller, 1995；Covey, 2004；林水波，2007），如表 3 所示。

表 3　公民政策參與之屬性

屬　性	內　容　說　明
雙向性	即政策主事者提出的政策聲音，同時啓發標的對象言談自己的聲音，進而期待兩種聲音的融合。
互銷性	即雙方在理想的言談情境下，展現真誠，針對情境並關注政策演展，與貢獻知識與所長，以求政策形成的順利，政策執行的通暢。
型塑性	即在型塑獨立主的個人與自行治理的社區，應用本身所擁有的知識，建構符合在地化的政策作爲並減輕問題的嚴重性。
協力性	於政策執行階段轉化原本不易攻克之標的團體，使其成爲自願性協力者，進而發揚公民自身的尊嚴，表現合作行爲，共同完成政策所負之使命。
商議性	政策本身爲未來取向，受限資訊與知識不足，無法明確預測未來發展，爲避免浪費資源，故引進與政策攸關至深的對象，共同商議願景，同時增加其權能感，減少政策力量的施用，促使目標的達成。
反省性	諸多問題苦陷爭議之中，無法進行有效處置，使問題走向慢性化，更導致政策轄區長期負擔經費加以應付，但始終未能達到治本境界。

資料來源：Fox and Miller (1995)；Covey (2004)；林水波（2007），作者自行整理

經由上述屬性與特點探討，公民參與乃具有多元正向屬性，然亦可能因非結構性議題，使多元利害關係人深陷於問題爭議不休的困境；或無法針對最主要爭議進行有效處置，促使政策問題走向慢性化發展情勢或定義錯實質問題的型三錯誤（type III errors）（Dunn, 2008）盲點。在此情形下，可能導致政策資源耗損，但亦未能達到政策問題確實化解的治本境界。

雖然公民參與並非萬能之途徑，其本身無法解決任何實質問題，只在實質上的政治行動中，開放民主可能性的過程，令行政之過程中能夠結合

臺灣大學學術期刊資料庫

民眾之意願；然而公民參與卻也在協助行政官員了解民意、維繫民眾對政策的支持上，提供相當程度的助益。透過公民對政策的涉入參與，政策的推展得以具備正當性、代表性，並取得有效回應（Ventriss, 1989: 173-179）。綜之，在政策制定與方案執行的過程中，公民參與乃可視爲政府與民眾規劃合作協調角色，其也對公共事務的推展與公共爭議的化解提供了正面輔助的效益。

二、公民參與的方式

㈠公民參與方式

鑑於政策問題所可能面臨到的慢性化趨向或型三錯誤盲點，Fishkin (1991；1995) 乃提出，政策決策者可藉由「審慎思辯民調」（deliberative poll）的採行，探詢獲知多數、真實與優質民意，從而有效化解政策爭議。由理論而言，審慎思辯民調的進行主要期望兼顧民主政治中的兩個重要價值：平等參與與審慎思辯。平等參與價值的體現，是希望人人有權參政，有表達意見和參與決策的機會；而審慎思辯的意涵，則是指參與決策者能對於不同政策選項的正反意見與利弊得失，有認真思考和相互討論的機會，以期政策抉擇能是深思熟慮後的理性產物（余致力，2002）。

基於平等參與與審慎思辯的民主政治價值前提，決策者乃可透過體制創新、制度設計或模式運用，提供公民實際參與管道以進行公共事務之討論。而隨著時代的演進，公民參與之方式亦趨多元。Creighton (1981) 基於策略規劃的觀點，提出以下五種公民參與方式：(1) 公聽會（public hearings）、(2) 公民創制（the initiatives）、(3) 一般的民意調查（public surveys）、(4) 談判協商（negotiated rule makig），以及(5) 民意調查固定樣本（citizen review panels）。在實務應用上，這五種參與方式並不具有嚴格的限制，而是能夠輔以其他的方式（公開展示資料、研討會、媒體報導等）來進行參與，以便透過各個方式之間亦能相互搭配運用，以便提高參與之效能。

另外，林雲峰（2005）亦基於創意發想的「情緒社會建構觀點」（social

臺灣大學學術期刊資料庫

constructivist view of emotion），[9] 提出問卷調查、展覽會、說明會、街頭論壇、比賽遊戲、想創坊、[10] 工作坊、圓桌會議，以及公聽會等 9 種公眾參與的方式，其中前五種方法（問卷調查、展覽會、說明會、街頭論壇與比賽遊戲）乃爲透過解說、宣導與教育的方式進行，參與者發表意見的機會較少，彼此之間較少進行溝通與互動，參與程度較低。而後四種方法則偏重透過流程的安排，增加參與者之間的溝通與互動，參與程度較高，收集的資訊較爲完善。

Fagence (1997) 於所著之《公民規劃參與》（*Citizen Participation in Planning*）中認爲，不管採用何種參與方式，在公民參與的過程中若缺乏合適的目標即是嚴重的疏忽。因此他從參與技術中提出參與的方法，並建立包括 (1) 願意參與、有能力參與和涉入的民眾數目、(2) 參與者要求對政治與規劃了解程度、(3) 整合參與者貢獻的一般決策過程能力，與 (4) 參與團體對於規劃情況之正負面態度等四種指標藉以區分不同的參與方法。藉由這四種指標，建立起普通、創新、自助與參與等四類參與方法（如表4），進能促成適切的論述成果生成：

---

9 情緒的社會建構觀點認爲，情緒創造力能夠提高適應情境的動機，還能提升創新行爲（Averill, 1999: 331-371）。團隊的情緒創造力高時，能夠藉著對團隊情境、工作目標、工作規範、他人情緒和整體氣氛的察覺，使觀點、想法更爲多樣性，如此有助於達成在當前情境中所需要的行爲（例如：科技研發團隊必須具備創新行爲），同時在此過程中產生溝通協調與人際互動，使創意點子深獲團隊認同與實踐，促進團隊創新行爲（Scott and Bruce, 1994: 580-607）。

10 即運用查特勒法（The Charette method）進行腦力激盪之集體決策團體。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　公民參與的方式

方法分類	分類內涵	方　　法
普通方法	對實質上採用的決策通常有低度的衝擊	展覽
		公開會議：公聽會
		資訊文件
		問卷調查
		文獻報導－媒體
		其他方法：(1)意見競求、(2)公民投票、(3)民意調查
創新方法	對決策過程有高度衝擊的能力	德菲法（The Delphi method）
		記名團體法
		查特勒法（The Charette method）
		其他方法：(1)遊戲模擬、(2)文義寫作
自助方法	自助式的多樣性方法	自助手冊：(1)區域防護、(2)直接行動、(3)規劃和設計工作手冊
		規劃的支援
		工作小組：(1)社區發展團體、(2)鄰近地區改進協會、(3)專案小組
參與方法	有關於或依據改進傳播技術	改進傳播技術

資料來源：Fagence (1997)，作者自行整理

㈡公民參與的階梯與侷限

公民參與方式不論以使用何種名詞、形式、途徑或方式，其內涵皆爲一致。這些方式之選擇，將會因民眾本身的能力、參與付出的成本、公共議題範圍等因素而有所不同。由上述分析可知，公民參與的方式種類眾多，包含公民投票、聽證會、公聽會、說明會等皆屬之。然若欲探究民眾對規劃參與的影響程度大小，則 Arnstein (1969: 215-224) 所發展的「公民參與階梯」（A Ladder of Citizen Participation）即是適切的參考架構（表 5）。

Arnstein 最初所提出的公民參與階梯認爲，根據公民參與的影響力，其行動規劃應分爲 (1) 操縱（manipulation）、(2) 矯正（therapy）、(3)告知（information）、(4) 諮詢（consultation）、(5) 安撫（placation）、(6)合作（partnership）、(7) 授權（delegated power），以及 (8) 公民控制（citizen

臺灣大學學術期刊資料庫

control）等八個階梯。前兩階梯屬於「無公民參與」，第三至第五階梯爲「象徵性參與」，第六至第八階梯爲「公民權參與」，而「公民權參與」就是 Arnstein (1969: 215-224；1977: 240-243) 所指的公民參與。

表 5　原始公民參與階梯

參與程度	階梯	參與內容	內　容　說　明	例　證
公民權參與	8	公民控制	民眾無需經過授權，即有決策之權利，並對決策行爲負責，此時民眾才爲決策者。	地區政府／控制
	7	授　權	在某些情況下，公私部門協商之結果，使民眾經由當權者的授權行爲，進而成爲決策者。	方案的功能控制與運作式的否決權
	6	合　作	民眾與當權者的權力透過彼此磋商而產生分配，共同享受決策權力與承擔決策責任。	地區組織與利益團體政治
象徵性參與	5	安　撫	不僅諮詢民眾之意見，並給予民眾知其意見表達會被採納，於此等級中，民眾對於決策產生部分影響力。	公民顧問協議會的合作程序
	4	諮　詢	除提供資訊之外，上給民眾表達意見之管道。	公民調查／地區會議
	3	告　知	民眾僅獲得資訊之權利，當權者常於決定之後，將其資訊告知民眾，民眾並無影響決策之能力。	公開宣布／地區會議
無公民參與	2	矯　正	當權者告知民眾知即會是爲治療或矯正人民意之途徑。	做爲教育訓練的團體集會
	1	操　縱	民眾被告知參與當權者所舉辦之說明會或諮詢會，而當權者藉此方式教育或遊說方式企圖改辦或操控人民意志。	公民諮詢會議

資料來源：Arnstein (1969: 215-224)，作者自行整理

「公民參與的階梯」對政策規劃影響甚深，至今仍爲公民參與公共決策的主要基礎理論之一。然而，因爲原始之參與各階梯間差異並不顯著，甚至造成各階梯範圍之模糊。是故，Arnstein (1977: 240-243) 修改後原公民參與模型後，提出修正後的六階梯公民參與模型，其將象徵性參與明確區

臺灣大學學術期刊資料庫

分爲政府要求公民有限投入且不願聽取意見（如形式上的會議、諮詢委員會和公聽會）以及政府要求公民提供有意義投入且願意聽取意見（如公民顧問委員會與非正式會議等）等兩類。至於在實質參與方面，則界定出公民和政府共同解決問題（如公民監督糾察、政府與公民團體共同召開會議)與不需要政府溝通的公民行動（如公民調查與公民發展和方案的執行）等兩類（Arenstein, 1977；陳金貴，1992：95-128；徐之道，2005），如表 6 所示。

表 6　修正後之公民參與階梯

參與程度	階梯	參與內容	意　涵	例　證
實質參與	6	公民主導	不需要政府溝通的公民行動。民眾對於政策的決策結果擁有完全主導的權力，可自行決定是否需要與政府決策者進行溝通或交換意見。	公民調查 公民發展和方案的執行
	5	權力分享	公民和政府互相交換意見，共同解決問題。民眾對政策的決策結果具相當影響力，決策者亦會將民眾意見納爲決策結果。	公民監督糾察 政府和公民團體共同召開會議
象徵性參與	4	諮詢 2	政府要求公民提供有意義的投入且願意聽取意見。	公民顧問委員會 非正式會議
	3	諮詢 1	政府決策者雖會聽取民眾表達的意見，然參與民眾對政策的決定仍無實際的影響力。	形式上的會議和諮詢委員會 公聽會
無公民參與	2	提供資訊	政府決策單位僅以單向告知的方式，告訴民眾相關決策訊息，參與民眾少有機會與政府溝通。	公聽會 提供新聞和其他資訊策略
	1	政府權力	政府扮演完全主導的地位，不與民眾溝通，強制執行其政策。	調查 合法強迫行動

資料來源：Arenstein (1977)；陳金貴（1992：95-128）；徐之道（2005），作者自行整理

在修正後的六階梯公民參與模型基礎上，Bruns (2003) 進而提出「擴展後的公民參與階梯」（an extended ladder of participation）（表 7）。於此模型中，Bruns 列出九項擴展後的公民參與階梯，其爲告知（inform）、諮

臺灣大學學術期刊資料庫

表 7　擴展後的公民參與階梯

參與程度	階梯	參與內容	意涵	例證
公民權參與	9	授能	提供地位與資源給組織與個人作爲架構。	向組織許可權進行課責、報告與審定的資格、財產權、契約，以及權利義務等。
	8	建議	提供資訊、指示與其他技術性援助以作爲自願性順服的決策指引。	如：展延、統計性資訊與研究，促成自願性創制立法與協調合作等。
	7	建立自治	在特定法條規定範圍內，由社區組織或個人進行自治性的決策。	如：管制性配給的審議、許可權的授與，以及環保標準的執行等。
	6	委任授權	由單一經特殊授權的群體或組織進行決策制定。	如：法定仲裁協會、管理上的許可權、作業管轄權、終審委員會以及法庭仲裁決定等。
	5	合作	經由彼此的協商、合作進行決策的整合，此當中的雙方皆有同等的投票權。	如：某些共同管理協議、府際組織、公私協力以及契約簽定等。
象徵性參與	4	協調	使各利害關係人群體代表齊聚於會議桌旁討論，雖然最後決定權僅爲當中的一個群體，但各群體代表皆能制定並推薦相關意見選項。	任務團隊、作業群體與法制協商行動等。
	3	涉入	互動式的討論與對話，將之作爲對既存內部決策的供應資料。	工作坊、市政會議與某些諮商群體等。
	2	諮詢	雙向式溝通，對意見的投入進行接收、傾聽與意見交換。	公聽會、書面評論、召開問題與回應的會議、面談、焦點群體以及問卷調查等。
	1	告知	對選項與決策有關的問題與分析進行單向式的傳佈擴散。	如：通告、演說、宣傳手冊、媒體傳播、網站、報告等。
無公民參與*		矯正	當權者告知民眾知即會是治療或矯正人民意之途徑。	做爲教育訓練的團體集會。
		操縱	民眾被告知參與當權者所舉辦之說明會或諮詢會，而當權者藉此方式教育或遊說方式企圖改辦或操控人民意志。	公民諮詢會議。

資料來源：Arnstein (1969: 215-224)；Bruns (2003)，作者自行整理

* 關於無公民參與，Bruns 僅表示肯定，而未列入擴展後的公民參與階梯之階層排列，因此本研究亦僅將其列表併同呈現，不列入階梯排序中。

臺灣大學學術期刊資料庫

詢（consult）、涉入（involve）、協調（collaborate）、合作（partner）、委任授權（delegate authority）、建立自治（establish autonomy）、建議（advise）與授能（enable）等 9 項，當中之授能階梯，其建置明確的架構賦予個人與組織法制地位與資源，然亦強調被授能者之相對應的問責性，此即爲模型較具創新意涵之處。此外，雖此模型意識到無公民參與的影響性，然所關注之重點則在於象徵性參與和公民權參與，因此其未將無公民參與列入公民參與階梯之階層排列中。

鑑諸上述公民參與模型，其雖多已在理論上將原始參與階梯間差異性與階梯範圍模糊性進行明確化調整；但在具體實踐上，公民參與仍難以避免須直接面對三種侷限性：公民自身的侷限、政策制定者的侷限，以及設計的侷限。詳言之，公民參與的侷限乃爲個人對於成本效益的考量、接近官方和技術的資訊，以及接近決策過程的關鍵點；而政策制定的侷限，則爲政治官員缺少公民參與目標的一致性、政治官員應付公民的合法角色，與民意如何評估等三方面。至於在設計的侷限上，則應深究參與者爲何人、多少人參與以及公民參與如何被整合在政策決定過程等議題面向（Kathlene and Martin, 1991: 46-63；陳金貴，1992：95-128）。基於上述論點，Gittll (1980) 認爲，公民參與本身會對於政府決策過程造成實質的影響，但此法亦有所侷限性，如公民參與的機制發展不健全，則期望將人民的想法告知政策的決策者可能並不適合。

綜上，民主政府若要有效地推動各項政策，一方面必須考慮民意的結合與如何開放適當的管道，讓公民們在與其相關之政策中，能夠充分表達意見，或是使其利益能夠受到尊重；另方面，政治體系必須重視公民參與之作用，進而設置多元化參與機制以利教育公民（林水波，2007）。民主社會乃賦予個別公民多元的政策參與方式，鑑於不同參與方式在運用時所具有的屬性、影響性與侷限性差異，因此政府、公民、社區組織、民間團體在從事公共政策的分析與論證時更需仔細考量目標與需求，才能確實達到權力分享乃至公民主導的公民實質參與功能。公民參與在實踐上容易遭遇到多種限制，但公民參與的行動必須建立在合法性的基礎上，並且依參與者考量本身擁有的知識與能力、花費的成本、預期的影響力等，理性地選擇最有效的途徑與策略，才不致違反民主政治的理想（許文傑，2000）。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、公民參與的公共價值創造行動

㈠公民社會的價值創造理念

在當代自由主義的影響之下，政府的治理經常缺乏維持整體社群集思廣益的治理機制，從而難以促成共同價值的彙聚及協調資源的配置，並且催化公民參與以達成共同目標。由於健全的公民社會可透過實施公共行爲準則並督促政府官員的責任，創造和維繫社會與公民個體在「公共領域」間的特定關係（蕭揚基，2004）。因此，公民社會可以通過傳送公民間不同部分的需要和表達他們的利益，而有利於改善民主政體的運作。

爲了發展健全的公民社會並促成公民治理，政府組織必須從提升公民精神做起，藉由公民社會組織的活化，及彼此的接軌與合作，逐漸凝聚公民社會的力量，從而才能創造出多元社群的公共價值（Banyan, 2004: 325-344）。換言之，若能從公平、正義、正直、慈悲、關懷等公共價值出發，共同來解決公共事務議題，並且抱持注重公共利益的精神，爲彼此的福祉共同攜手合作。這種藉由促成公民社會當中各個社群的聯結，以及透過分享價值的對話後所得出的公共利益，遠勝於個別私利的加總（Denhardt and Campbell, 2006: 556-572）。

基於公民社會中價值共享的理念，具創業家精神的公共決策者在制定政策或提供基本服務上，乃應秉持創造公民社會的公共價值之主軸精髓，評估界定創造政策核心價值結果的「向上目標」（value）；檢視資源與可及性產生組織價值的「向外目標」（support）；尋求授權與資源支援政府績效運作過程的「向下與向內目標」（capacity），以回應社會對公共政策問題之需求（Moore, 1995: 2-15；1997）。換言之，身爲公民社會的一份子，應主動參與公共事務，並在涉入公共政策發展的過程中，積極探索政策推展所追求的公共價值、界定在公共政策的參與過程中什麼是值得做的。從而變成公民社會中的重要創新者，去推展、改變，甚至型塑有助於公民社會正向發展的公共價值。如此，也才能達到公共價值創造之目的（Moore, 1995: 2-15；Moore and Braga, 2004: 3-19）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡公民參與價值創造能力

民主社會主要立基於公民參與來解決公眾議題，人民若缺乏參與公共事務的熱誠與實際行動，則許多社會活動將陷於停頓。基於公共價值創造的理念，公民參與的能力，約可區分爲如下三項（Moore, 1995: 2-15；Moore and Braga, 2004: 3-19；蕭揚基，2003：75-96；2004）：(1) 蒐集與運用資訊的能力：公民應學習如何運用資訊科技及大眾傳播媒體，以獲得最新的資訊，以幫助自己作決定和應變各種情境，方法選擇決定後，必須配以實際行動，行動後則要進行評估；(2) 民主參與的能力：在對社會公共議題的參與過程中，將自己意見表達出來，並且透過理性討論與辯論，在表達和接受中，使彼此的意見逐漸達成協調一致；以及(3) 社會行動的能力：現代公民除了對社會有基本認識，進而學習從事參與社會活動，並應能對社會問題審慎思考。具體的社會行動能力，包括參與公共決策過程的能力、有效率影響或改變政治形勢的能力。因此，公民除了要了解社會矛盾外，更應具備解決矛盾的行動能力，才得維持社會體系的健全發展。

爲建構具公共價值內涵的公民社會，在上述三項公民的參與能力中，蒐集與運用資訊的能力僅關切公民社會中的個體議題，其可視爲公民的基礎能力；至於民主參與與社會行動能力，則因涉及公共價值理性討論與公共事務積極行動，故亦可視爲當代公民所必備的進階能力。由此，進步公民社會應透過公民教育的活動，教導公民對自我的認知，產生對公民社會的責任感，並能運用參與技能、判斷思考的能力，採取具體社會行動，此才得以促成民主參與能力的提升與社會行動能力的培養。

經由上述討論，公民參與除能強化公民主動參與公共事務的認知與行動能力外，亦可檢視政府對公民關心事務的了解與回應能力。透過公民參與的行動，政策規劃者乃得在政策推展前即採取事先因應行動，防杜公民社會及公共利益受到損害。基此，公民參與有助於落實民主政治並發揮公民資格、使政府決策更具代表性回應、提升決策品質並強化政策正當性、增加政府與人民之間的互動，降低信任危機等，進而創造公共利益與價值。因此，在實行民主政治的國家中，公民參與乃受到廣泛的運用（劉姵君，2007）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、研究方法與設計

一、研究方法引用背景

在多元化的民主社會中，政策問題診斷或認定方法極爲複雜，從事政策分析或決策分析應從各種方法中選取某種，或相互運用，以使決策問題情境的概念化過程更爲明確，而了解問題的本質和可能的發展方向（柯三吉，1998）。基此，爲求建立政策推展共識及形成標的、目標與策略，決策者乃應有賴運用適宜在地民眾參與的集體決策模式加以輔助。

在公共事務管理的領域中，不乏對問題建構或認定的方法，如腦力激盪法（Brainstorming, BSG）與名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）等集體決策方法，此兩者皆具備完整的民眾參與程序，其較公民投票優越之處，乃在於民眾真正參與了決策過程，與公民投票民粹式的熱情及以政治實力對決相比，其民主的意涵更加深遠（馬群傑、陳建寧、汪明生，2007：41-88）。透過上述集體決策方法的運用，利害關係人與專家不僅可以組織在一起，共同討論，專家論述的成果，也可以在會議桌將「事實」清楚地呈現出來。在清晰的事實底下，民眾不同的認知可以透過學習，彼此尊重包容，如此評選出來的方案，與公民投票的結果可能相同也可能不同，然而不論是那一種結果，都是爭論的解決，而不是另一個爭論的開始。

二、哈佛式個案教學法

「依循個案進行教學」（teach with cases）的作法最早發軔於 1870 年代的哈佛大學法學院。當其時，新任法學院長 Langdell 經過多年的法學課程教學後，深思應將法律視爲科學，並應將許多法庭決策進行歸納，尋求出普遍化通則與一般性規範。基於此，其發展出第一本法學個案專書《契約法的個案探討選集》（*A Selection of Cases on the Law of Contract*）。而爲確保課堂中能進行具生產力的時間運用，因此其在課程的教授中亦引介了「問題與回答」（question-and-answer）的作法，此即今日所謂之「蘇格拉底式方法」（Socratic method）（Langdell, 1871；Garvin, 2003: 56-65），或

臺灣大學學術期刊資料庫

泛稱爲「哈佛式個案教學法」（Harvard case-based teaching method）。

經過 50 年的發展，哈佛商學院亦於法學院教育的基礎上，發展出較具系統性的企業個案教學研究法。Barnes 等（1994）即指出，「我們相信，當教育目標聚焦於心智的素質、個人的素質、將一般化概念與知識應用在特定的情境時，其對討論教授法是非常有效的。對問題的閱讀與對規章的記誦，這些難以令學習者應用概念與知識去面對真實世界的複雜問題。相較之下，討論式教學可以協助達成相關目標。其將學生置於一個活潑生動的學習模式中，刺激學生接受個人自我教育的實質責任，並直接給予學生接受並體驗運用知識進行實踐的學習空間。」

直至今日，哈佛大學法學院、商學院、醫學院、教育學院，乃至甘迺迪政府學院皆依循早期個案教學的傳統，課程教學亦應奉行「學著像律師一樣進行思考（learning to think like a lawyer）的邏輯思維，並且要發展出採取行動的膽識（developing the courage to act）（Garvin, 2003: 56-65）。」這種作法，也稱之爲「以問題爲基礎的學習」（problem-based learning）（Schmidt, 1993: 422-432；National Research Council, 2000）。

經過長久的發展，近年來國外運用哈佛式個案教學法研究並探討公共議題日漸成熟也越趨多元，相關重要研究如有：探究從公民參與地方政府發展政策的個案學習過程中，學習者對公共事務的公民行爲與政策選擇的影響程度（Cole and Caputo, 1983: 404-16）、公民對公共事務的學習成果（National Research Council, 2000）、科技政策的評估（Rowe and Frewer, 2000: 3-29）、以及醫學教育政策的成果探究等（Moore et al., 1994: 983-989；Peters et al., 2000: 470-479）。於上述研究中可發現，由於公共政策議題的探討所涉及到的公共性與公共價值意涵，因此相關研究不僅著重案例內容的分析，也開始強調公民參與在公共事務學習上的重要性，此亦爲政策個案教學有別於企業個案教學的較大差異之處。

三、名義群體技術

㈠ NGT 理念

名義群體技術（NGT）源自於 1930 年代 Osborn (1963) 所發明的腦力激

臺灣大學學術期刊資料庫

盪法（BSG），[11] 經由 Delbecq and Van 於 1968 年所發展形成，其針對非結構化的問題，利用集體決策程序來引發各種意見，再經綜合判斷以增進其合理性與創意性的方法（Delbecq and Van, 1975；林振春，1991：27-32）。進言之，NGT 乃群體作業程序，其透過各參與成員出席，在意見產生前獨立作業不受干擾而有充足時間思考，以避免團體迷失現象發生，其後則在促使成員對議題界定產生共識，最後並使用民主程序就討論方案票選其優先順序。以 NGT 操作，在其過程中不但可避免一般團體決策陷於爭論難決之境，且在共享資源、訊息與他人觀點的互動過程中，更可呈現問題之原貌及彼此之關聯性，而獲得一整體性認知。因此，其可對於議題的目標或優先順序進行確認與排列，並廣納各層級人員進入決策參與過程，促成最終決策的可接受性（David and Keith, 1982: 1187-1196；Thomas and Dooris, 1989: 189-200）。

㈡ NGT 方法

NGT 的進行可分爲結構式、非結構式和情節建構等三方式，而進行方式可以分成四個階段：一是領導者提示問題情境，二是進行主席與秘書紀錄作業任務的說明與推選，領導者並說明腦力激盪的規範。三是實際進行腦力激盪，主席應能廣泛激發成員的積極參與。四是領導者進行意見的歸併與整合，讓成員充分表達意見，情況允許下並可進行最佳方案的票選。[12]

---

[11] 腦力激盪法（Brainstorming, BSG）是最早發展出之集體決策方法之一，其本意爲「運用腦力衝擊問題」（using the brain to storm a problem），乃爲 Alex Osborn 於 1939 年所發明，並於 1953 年出版的 Applied Imagination 探究應用方法（Matthews, 1962: 33）。此方法重點在於產生大量的意見前，暫不對各個意見本身作評論或評估。基此規範，BSG 對於化解現存問題暨產生新方法具有相當效益（Delp et al., 1977）。詳言之，BSG 是一種集體決策的創作與群體意見的互動過程，其集合不同背景的成員，針對一個特定問題產生不同的想法與建議，透過此法所估出的觀念、看法和策略，可有助於認定和概念化問題的情境及可能的解決方法（Dunn, 2008；柯三吉，1998）。

[12] NGT 小組成員可爲專家與一般民眾，不同領域的專家或一般具有想像創造力者皆可能有良好貢獻，產生大量未經評估但可能解決問題的想法，因此對於較具特異性的意見無須排除，其可能引發更具實際可行性之方案；然也由於各成員都已各自具備不同背景與專長，因此在討論時就必須跳出其本身專長或經驗之思維侷限，而 NGT 主持人也必須具備領導腦力激盪討論之訓練或經驗，特別要有得以發現小組討論有被誤導致錯

臺灣大學學術期刊資料庫

1. NGT 規劃

NGT 的發展基於下述兩項原則（Harris and Sherblom, 2002）：(1) 評估一個意見將阻礙產生更進一步的意見，(2) 由於各成員間可以進行意見激盪，因此團體程序可較個體思考更爲有效促成解決問題意見的產生。在此原則基礎上，NGT 討論即由小組的領導人向小組成員說明欲討論問題，而在討論過程中小組領導人亦可直接參與意見的提出與修正（Delp et al., 1977）。

一般而言，NGT 的參與人數並無絕對限制，然爲求高品質的決策成果產出，因此相對有限的參與人數仍有其必要。[13] 基於上述，正常的 NGT 討論小組乃多由 5～9 人組成，少於 5 人會影響意見的品質與多樣性，多於 9 人的會延長議程且對意見的產出品質影響不大，因此林振春（1991：27-32）建議若參與討論者超出 10 人時，最好分爲兩組進行，如此的 NGT 才具備有提高會議品質的功能。至於小組成員的組合可分成同質性與異質性，雖則異質性群體組合更能發揮創意性，然卻可能增加個體差異及溝通之困難。

2. NGT 程序

NGT 是一種可以引發出參與者之經驗、技術或感想的一種結構化過程，其方法之推展乃爲：(1) 將欲討論之問題於研討小組中提出，每一成員盡可能寫出對所欲探討問題之看法；(2) 小組領導者要求每一位成員輪流將本身意見寫在放置於小組前的紙張或白板上，在所有意見寫完前不容許成員彼此討論；(3) 依序說明討論以澄清意見；(4) 利用互動群體作業，就各意見重要性進行初步表決；(5) 就初步表決結果進行討論；以及 (6) 最後由所有成員依每一項目的重要性投票表決其順序。

誤的方向能力，如此才能促使討論更有效率與效果。

13 Goman (1989) 認爲由 5 至 12 位社會地位大致相近者所組成較合適，Nierenberg (1982) 建議 12 人、郭有遹（1997：2-8）認爲 10～12 人較爲恰當，Michalko (1991) 建議 6～12 人、Glassman (1991) 建議 5～7 人，至於 Osborn (1963) 則認爲 12 位成員比較適合 NGT 研討會議的進行－其中一位主持人、一位擔任紀錄，另外 5 位有經驗的成員帶領 5 位新成員進行意見的交流與對話。

臺灣大學學術期刊資料庫

綜上，在 NGT 操作過程中，寫出意見之前個人間不互動亦不討論，個人獨立思考後，寫下來後放在大家面前，至此才知道每一個人的想法是什麼，如此產生出的想法可能較爲精簡，也可能有相同或相似之處。[14] 這種輪流紀錄的規劃讓所有參與者輪流一次提出一個意見，領導者可徵詢是否有相同的意見，並將重複的意見刪除，並經綜合觀察後，再來補充說明，或相互討論，經過討論或辯論，看看哪一點比較重要或較不重要，此步驟可反覆進行至所有參與者沒有意見爲止，並將最後表決結果予以呈現。[15]

㈢ NGT 優點與限制

1. NGT 優點

大部分傳統的會議，目的不在於真正解決問題，而是形式或政治上的理由，開會就是開會，只重表面，私底下可能有另一套建議。而 NGT 是用合理的方法，來集思廣益提出方案，開會無論是談問題或解決辦法，參與者一次只針對一點來想，想完後立即寫下來，寫下來的用意在於意見較爲清楚完整，而且可以明確界定意見的歸屬責任。基此，NGT 方法之優點，約有如下數項（Delbecq et al., 1975）：(1) 每一成員具有同等之參與機會，可減少不同階層人員之支配；(2) 小組成員能將注意力集中在問題本身，至於不成熟之評估、批評或對某特定意見的過度專注情形可被有效減低；(3) 安靜地書寫意見，可將思考過程中所受之干擾減至最少；(4) 以書寫方式可增加小組成員處理大量意見的能力，同時可避免意見之遺漏；(5) 討論僅是針對意見之澄清，因此有助於消除誤解而不減低小組的效率；以及 (6) 能針對問題發揮創意性，並能避免漫談及其他群體作業方法中效率降低的缺

---

[14] 就技術上而言，NGT 並不需要特殊技巧，然鑑於操作上需要，各成員必須熱切參與討論，以產生包容各種觀點意見。有時成員本身亦必須花費精神抑制自己評論他人意見之習慣，促使腦力激盪達到預期效果。因此所需時間長短與參與人數多寡及探討問題之複雜程度成正比。

[15] NGT 的規範是可以脫離現實，海闊天空的讓各種奇思妙想湧現，因此不得對他人的點子加以批評，但是允許搭他人的便車。由於 NGT 的主要任務在提出解決問題的對策，因此常用於問題解決過程中的「集思廣益」產生方案階段；至於選擇方案的「作決定」階段，便不能採取腦力激盪了（林振春，2005：45-47）。

臺灣大學學術期刊資料庫

失。

2. NGT 限制

以 BSG 爲基礎所發展出來的 NGT，其主要特點在運用集體智慧，而非個別專家的意見；其效果的評估係以群體成員的共識爲標準，而非強調邏輯一致性或相比較時的可信度，只在尋求共識達成。因此，其不足之處乃在有些不同意見可能會受壓制，以致排除了產生與評估可能有用的想法、標的與策略之機會（柯三吉，1998）：(1) 互相激發而衍生的意見相形減少；(2) 缺乏彈性，無法處理不敢發言、計畫不足、缺乏適當分析等群體程序失調之問題；以及 (3) 在事前準備工作、主持人技術要求、時間的耗費方面，成本較高。

綜上，由於 NGT 作業程序乃針對非結構性問題，利用群體互動程序引發各種意見，再經過意見澄清和綜合判斷，以增進其合理性、創意性所產出具系列性與重要性的排列意見表。因此，透過 NGT 操作，預期可達成四項研討效益：(1) 共同有效參與；(2) 釐清並界定議題；(3) 形成共識獲得結論；與 (4) 互動學習改造認知。NGT 主要爲一引導公民參與並討論公共議題之方法設計，雖非個案教學之常用模式，然基於 NGT 得以有效釐清並解構具重大複雜、溝通不良與受爭議等非結構性議題之效益，以及本文之課程教學設計。由此，研究者乃將其應用於政策個案教學之中，除希望以此探究公民參與非結構性政策分析議題之可行性外，並期能針對 NGT 操作過程中受測者的認知意見進行檢視，實證檢驗 NGT 方法應用於公共政策個案課程的學習成果與教學效益。

四、研究設計

㈠個案教學課程設計

公眾（publics）係指一群不具完整組織結構的利害關係人群體，其針對某項特定議題或政策持有類似意見，因而集結起來採取行動，藉以支持或阻撓議題或政策之發展（吳宜蓁，1998）。而公眾參與的行動作法，即爲提供公眾群體一個交換意見的論壇，目的在於集合政府、民眾、權益關

臺灣大學學術期刊資料庫

係人、利益團體或業者等，針對某個特殊問題或決策進行溝通（李光中，2003）。透過公眾參與的運作，我們能夠訓練民眾、組織民眾，並由當地民眾來自提需求，建立起一種以基層爲主體、由下而上的決策邏輯（Bass et al., 1995）。

基於公民參與的理論基礎（Cunningham, 1972: 589-602；Whitaker, 1980: 240-246；Oakley and Marsden, 1984；Chandler and Plano, 1988；吳英明，1993：1-14；施鴻志、周士雄，1996；林水波、王崇斌，1999：175-202；許文傑，2000；張秀雄、李琪明，2002：1-32；蔡育璟，2003；蕭揚基，2004；林國明、黃東益，2004：215-239；Michigan Association of School Boards at Brown University, 2010）與公眾參與的行動作法，本研究在進行以個案分析爲主的公共政策教學課程實證研究時，乃思考將對象設定於以具備公共政策與公共管理等專業學科知識基礎之社會公民。[16] 由於公共行政與公共事務系所之高年級就學學生已具備以往所學習之各種公共事務學科理論基礎，且經過 3～4 年期間之公共事務專業認知與理性研討能力培養，從而具有發展公共政策之基礎規劃、執行與評估知能。因此，本研究乃針此對象進行「公共事務管理個案分析」課程的公民參與準實證研究。[17]

基於相對有限的 NGT 參與人數才能取得高品質的決策成果產出（林振春，1991：27-32）。因此本研究之「公共事務管理個案分析」[18] 課程採用

---

16 就研究對象之適切性而言，在 Barnes 等（1994）的研究中提出，學生對課堂的個案參與不僅被視爲論述能力的展現，在某種程度上來說，其也是一種公民對社會公共事務的積極參與學習。

17 大專學生、在職學生之參與課堂公共事務個案學習乃至一般民眾參與公民論壇政策辯論，其論述場合與議題雖各異，然公民參與之理念與實踐基礎則無不同，有別者更僅在於各別對象所代表之發言背景。在本文中，研究者所選取進行測試對象雖爲課堂中之大專學生，然經由研究之選取，其已有別於一般初進校園之大專學生，而爲已屆民法中所定意之中華民國公民身份、即將進入社會且具備較一般群眾爲高的公民基本理念與公共事務辯論能力之法律上適格公民，與一般在職者之差別僅在於進入職場後之職場經歷。是以，課堂中之政策個案研究實亦可界定爲公民參與的理念實踐。

18 「公共事務管理個案分析」課程於 2010 年間開設。由於選修人數超越教室容納上限。爲期課程達成更佳學習成果，故設訂課程規範爲「選修學生具備公共政策與公共管理等專業學科知識基礎，並已經過獨立自主的公共事務管理研究分析能力培養，從而具有發展公共事務理解與論述能力。」基此，除經由隨機亂數選取機制排除多餘選修學生外，更要求學生需選修過公共政策與公共管理等基礎學科課程後，才能選取本門課

臺灣大學學術期刊資料庫

NGT 公民論壇型式，依學期課程主題隨機分派爲兩組（NGT 參與組與 NGT 旁聽組）[19] 進行「我國文化創意產業政策發展研究 NGT 互動研討會」實證，論壇參與人數共 68 人（NGT 參與者群體 24 人，NGT 旁聽者群體 44 人），NGT 參與組並選取理事長與秘書長各一人、副秘書長兩人，從事課程主題的探討；另旁聽組則扮演一般公民角色，參與論壇旁聽。在會議進行前後，並同時進行兩群組的認知問卷填答。

㈡ NGT 個案討論問卷設計

民主政治係透過公民參與來贏得人民的信任及同意，也藉著公民參與來建構一個以公民權利爲基礎的公民社會，即建立一個讓公民可以發揮自主性及參與性的公民社會。爲求符合民主社會的民意需求，政策設計要求兼顧專業能力與切合民意（張世賢，2005）。因此，本研究乃期望透過個案教學的實驗設計，實證探索經由 NGT 個案教學討論，公民參與者了解程度差異以及政策個案參與者與旁聽者實務政策瞭解程度差異，期由此檢視公民參與的個案教學法對促進政策議題認知與實務政策內涵理解的程度。

由此，研究先分別針對 NGT 參與者與 NGT 旁聽者，於會議前與會議後進行兩回合問卷施測。進言之，在「NGT 個案討論前後了解程度」問卷部份，重點集中於「公民參與者對會議中所討論的政策主題之了解程度」，故第一回合問卷乃發放於 NGT 參與者政策方案初提出時，第二回合問卷則發放於 NGT 會議最終政策方案產出後。[20]

另在「政策個案參與者與旁聽者政策內涵理解程度」問卷方面，由於探討焦點乃爲「政策個案參與者與旁聽者對政府當前所推動的實務政策理解程度」，因此第一回合問卷乃發放於 NGT 會議舉辦前，第二回合問卷則發放於 NGT 會議結束後。由於本部份乃欲探究會議舉辦對實務政策的理解程度，因此相關問卷題項乃依據「行政院文化建設委員會中程施政計畫（99

程。

19 鑑於公民參與之多元群體決策理念，NGT 參與組亦區分爲主席組、產業組、官方組、學術組、民代組與媒體組，每組四位參與學員亦經隨機安派，基於多元立場針對主題進行探討。

20 兩回合會議相隔一週時間，以利參與者進行方案彙整暨展示作業。

臺灣大學學術期刊資料庫

～102 年度）」（行政院文化建設委員會，2010）設計編訂（詳參附錄一）。研究並藉由 SPSS 11.0 for Windows 統計軟體分析來進行問卷之信度與效度檢定、兩回合敘述統計量與獨立樣本 t 檢定結果分析，所探討之各準則皆以 Likert 之 5 等第量表衡量，由非常同意（非常了解）到非常不同意（非常不了解）做意見評選，依序分別編訂爲 5 分至 1 分，即理解程度越高評選給分越高。期望藉此得同時探究個案教學參與群體對政府當前施政關鍵策略目標的理解取向。

㈢測量個案參與者公共價值的問卷設計

由於在審議式民主裡，參與者可以扮演主動積極的角色，從操作過程中創造提升民間公民社會力量的目標，深化在地議題論述能力，進而發展出與外來優勢論述抗衡對話的實力，作爲未來社會動員可能的準備（杜文苓，2007：67-93）。鑑於「創造公共價值的行動」是一種規範性而非實證性的公共管理行爲理論（Moore, 1995: 2-15），然國內對「V-C-S」模式的應用研究，僅侷限於行政機關參與公益活動創造公共價值、替代役策略管理、公部門推動醫療專案分析、公有傳統市場策略管理等組織部門議題（陳慧娟，2008；張偉中，2006；李錫鑫、林錦郎，2005：55-74；呂德育，2003），尚無直接從公民參與創造公共價值行動之個案教學探討研究。因此，本研究亦依據「創造公共價值的行動」之理論基礎，設計政策個案參與者公共價值分析問卷，期藉此針對 NGT 操作過程中，課程參與者與旁聽者的認知意見與兩者差異進行檢視，實證檢驗 NGT 方法應用於公共政策個案課程後，民間公民社會議題論述、公民學習成果乃至公民價值創造的教學效益。

肆、NGT 個案成果展現

一、觸發問題

依據課程設計與 NGT 程序規範，本階段爲 NGT 會議之首要階段。在此階段中，NGT 會議主席首先針對下述研討主題與背景進行說明，並對於互動研討會場各行動階段加以過程解說，賡續再對與會者進行引介。

臺灣大學學術期刊資料庫

有鑑於文化產業爲國家發展所帶來的正面效益，因此自 2002 年起，行政院經建會乃正式將「文化創意產業」列爲「挑戰 2008：國家重點發展計畫」中之一項（行政院經濟建設委員會，2003），這是我國首次將抽象的「文化軟體」視爲國家建設的重大工程，希望結合人文與經濟產業創造高附加價值的效益，增加就業人口、以提升國民的生活品質（行政院文化建設委員會，2003；2010）。具言之，我國文化產業發展實力的累積，除了期能促成人文與經濟產業成長、培養國家的相對競爭優勢外，更兼顧國家品質的提昇，應可視爲一種兼具文化、經濟乃至國家總體發展意涵的前瞻性產業發展政策。經過近年規劃，我國文化創意產業的政策總體方向雖漸趨明確，但鑑於國家文化創意產業的推動，是一項涉及多元利害關係人的非結構式議題，其有待多元參與者的意見整合，才得發展出切合多方民意需求的政策方案。因此，本研究期許來自多元公民群體的參與討論，並彙整公民參與行動方案，以提供較適切可行之政策供決策者酌參。

由上，基於我國文化創意產業政策發展的背景說明，因此 NGT 會議參與者即針對「促進我國文化創意產業發展所應採行的策略方案爲何」進行主題探討，並將會議規劃爲「我國文化創意產業發展策略 NGT 互動研討會」。爲使互動研討過程順利，並期與會者得就研討主題獲致具體發展方案，因此在會議開始前，主席組即先提供 NGT 白皮書（包含 NGT 互動研討規範與我國文化創意產業政策說明）供與會者參考，期使與會者對研討會的程序與目標有更清楚的認知後，主席即引導與會者進入展示想法階段（Delp et al., 1977）。在此階段中各成員進行意見激盪，最終得促成議題方案的產生（附錄二）。此皆爲第一回合 NGT 會議。

二、方案澄清

在本回合（第一回合）中，主席亦說明該階段流程，此階段重點主要爲澄清想法及初步整併想法。參與者針對第一回合 NGT 會議提付討論政策加以闡述說明，在有參與者提出不同想法的同時，主持人敦請原先提出政策之參與者，依所提的想法，進行深入解釋。若政策面臨質疑，而有須彙整或刪除的部份，則依循 NGT 民主票選原則，每方案選項須提請參與者討論表決，且得票數爲過參與者半數以上同意方屬有效，並予以保留至下回

臺灣大學學術期刊資料庫

合（即第二回合）進行盲點討論與更深入討論表決（Warfield and Cárdenas, 1994）。

㈠合併與刪除

1. 合併

(1) 9+14 合併→以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色。
(2) 11+18 合併→以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知道，激發臺灣觀光。
(3) 06+20 合併→有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演。
(4) 05+12 合併→中央補助款項供學術單位研究。

2. 刪除

(1) NGT 參與者提出刪除文化創意園區（修改為：強化及改善文化創意園區），表決結果顯示不需刪除。
(2) NGT參與者提出刪除置入性行銷，因國內許多節目極少做置入性行銷，更何況是電影，目前最廣泛之電視已難做到，此方面難以成行，提出並表決。經表決結果發現贊成多於反對（表決：贊成票：9 票；不贊成票：0 票），基此共識，與會者乃將此項方案刪除。

㈡盲點討論

針為 07 與 11 是否有相互矛盾之嫌，NGT 參與者提起爭議點討論。經參與者群體研析後，彙整意見為「07 所述之職訓局以相關人才之聯絡、統整為主，如前所述，可視為一資料庫，專門提供有需求的相關單位藉由此服務，找到需要的人才。11 之單一窗口為一新機制，專跑政府流程，藉由統一的窗口，減少申請等待之時間，此為主要功能，後面所述穩定時之其餘功能為後續發展，即無須贅述及討論。由此觀之，07 與 11 分為兩種不同之機關及作用，應無矛盾之嫌。」

臺灣大學學術期刊資料庫

三、方案表決

NGT 方式採取民主票選原則，每方案選項須得票數爲一半以上方屬有效，並予以保留至下回合討論（Warfield and Cárdenas, 1994）。依據此原則，針對第一回合 NGT 會議的初步研討成果，第二回合 NGT 會議乃進一步萃選出十大重點發展策略方案（如表 8）。[21]

表 8　第二回合 NGT 會議票選十大重點發展策略方案

序號	票選策略方案	票數
1	落實智慧財產權的保護機制。	19
2	以影音發展帶動其他產業擴散發展，向外推廣讓國際知曉，激發臺灣觀光。	16
3	國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制。	14
4	舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才。	13
5	以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色。	13
6	發展臺灣觀光，以地方品牌行銷。	13
7	有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演。	13
8	強化及改善文化創意園區。	12
9	中央補助款項供學術單位研究。	11
10	成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸。	10

附註：1. 項次標號乃代表研議策略之產生排序，與 NGT 第一回合之策略標號意義有別。

2. 參與票選者共有 24 位，然除意見正反兩方意見歧異票數各半致使無法表決出確定結果時，主席應進行關鍵性投票外；關於一般議題的討論，主席組等人（包含主席、秘書長與副秘書長）則須維持會議主持之中立立場，無由參與議案討論。

資料來源：作者自行整理

[21] 在第一回合中，研究參與者原先提出 26 項原始方案，經該回合的合併與刪除階段，匯聚成 22 項方案題項，在第二回合進一步討論表決過後，才將此 22 項方案刪減爲 10 項方案項目。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、NGT 成果分析探討

一、信度與效度

㈠信度

信度指對同一或相似母體重複測量所得結果之一致性程度，研究者常用 Cronbach α 測量研究信度，因此本研究透過 Cronbach α 進行內部一致性分析以檢定各評估準則之信度。當進行檢測時發現 Cronbach α 係數高於 0.6，其表示研究已達可信的程度（Malhotra, 1993；Tull and Hawkins, 1993），若 Cronbach α 係數高於 0.7 以上，更表示信度達極高水準（Cuieford, 1965）。而在一般實務研究中，只要 Cronbach α 係數值大於 0.6 則可宣稱問卷題目之信度可接受（周文賢，2002；曾紀幸，2003：309-340）。

就本研究對兩回合評選準則之檢證結果顯示，第一回合問卷中之 Cronbach α 值爲 0.8980，第二回合 Cronbach α 值爲 0.9010，兩者皆超越 0.7 之高標準。由此可見本研究之問卷衡量一致性無問題。

㈡效度

研究的效度分析可分爲內容效度、準則效度與構面效度等三類，這當中又以內容效度最常爲社會科學研究所應用（Kerlinger, 1986）。內容效度旨在系統地檢查測量內容的適當性，並根據研究者對所研究概念的瞭解來鑒別測量內容是否具代表性而足以反映所欲探究概念的基本內容（Bloom, 1956）。換言之，檢驗內容效度就是檢驗由概念到指標的經驗推演是否符合邏輯，是否有效（Bailey, 1994）。由於內容效度的檢定相當主觀，沒有任何統計量可衡量，因此若問卷內容以理論爲基礎，並參考以往學者類似研究之問卷內容加以修定，更經預試檢驗，即可認爲具備有相當程度之內容效度（黃俊英、林震岩，1994）。

在本研究中，由於問卷設計乃爲以相關文獻與理論爲基，參考前人所進行 NGT 與公共價值問卷架構與內容（呂德育，2003；李錫鑫、林錦郎，2005：55-74；張偉中，2006；陳慧娟，2008），並結合實務上行政院文化

臺灣大學學術期刊資料庫

建設委員會（2010）編製「行政院文化建設委員會中程施政計畫（99～102年度）」設計，再於 NGT 互動會議前先經同系所碩士班研究生預試，俾對有疑義處進行調整修改。經此程序的檢證，應可確信研究確已遵從社會科學研究中對內容效度的嚴謹規範。

二、NGT 會議前後回合之個案議題認知程度分析

爲期探究參與者與旁觀者對個案議題認知了解的程度，研究者乃進行 NGT 教學實驗導入效果之前後兩回合檢測比較分析。

由表 9 中對參與者與旁觀者所進行之 NGT 個案討論前後回合檢測結果呈現，在參與者方面，於十題項中，共有「強化及改善文化創意園區」（F=8.766，p=0.005）、「舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才」（F=8.015，p=0.007）、「有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配 3、4 天文創作品展演」（F=7.096，p=0.011）、「發展臺灣觀光，以地方品牌行銷」（F=8.174，p=0.006）、「成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸」（F=14.611，p=0.000）、「以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色」（F=9.387，p=0.004）、「以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知曉，激發臺灣觀光」（F=10.423，p=0.002)與「中央補助款項供學術單位研究」（F=5.737，p=0.021）等計 8 項具顯著差異；至在旁聽者中，則相對僅有「強化及改善文化創意園區」（F=12.405，p=0.001）、「舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才」（F=11.620，p=0.001）、「有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演」（F=4.490，p=0.040）、「落實智慧財產權的保護機制」（F=4.267，p=0.045）、「發展臺灣觀光，以地方品牌行銷」（F=11.832，p=0.001）與「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」（F=4.652，p=0.037）等 6 項產生顯著區別。進一步討論發現，參與者的態度改變項中，極顯著差異（p<0.01）與非常顯著差異（p<0.001）者共計有六項，相較之下，旁聽者中則僅有三項具極顯著差異（p<0.01）。此或可初步說明 NGT 會議的積極參與，對參與者個案議題認知程度的改變應具有較高程度的影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 9　NGT 個案討論前後回合議題認知程度獨立樣本 t 檢定

	變異數相等的 Levene 檢定					
	參　與　者			旁　聽　者		
	平均數	F 檢定	顯著性	平均數	F 檢定	顯著性
強化及改善文化創意園區	3.80	8.766	0.005**	3.43	12.405	0.001**
舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才	4.09	8.015	0.007--	3.54	11.620	0.001**
有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演	3.80	7.096	0.011*	3.48	4.490	0.040*
落實智慧財產權的保護機制	4.26	3.873	0.055	3.70	4.267	0.045*
發展臺灣觀光，以地方品牌行銷	3.61	8.174	0.006**	3.20	11.832	0.001**
國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制	2.87	3.237	0.079	2.41	4.652	0.037*
成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸	3.89	14.611	0.000***	3.65	2.794	0.102
以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色	4.9	9.387	0.004**	3.67	3.926	0.054
以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知曉，激發臺灣觀光	4.07	10.423	0.002**	3.83	3.915	0.054
中央補助款項供學術單位研究	4.07	5.737	0.021*	3.24	3.759	0.059

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001
資料來源：作者自行整理

再分別針對兩回合個案討論之敘述統計與獨立樣本 t 檢定進行深入探討。由表 10 中發現，在個案討論會議第一回合時，NGT 參與者與 NGT 旁聽者對於我國文化創意產業政策發展認知程度，皆落於 1～5 分區間，兩者差異不大。進一步觀察，參與者之意見評分最高者爲「落實智慧財產權的保護機制」（平均 4.043 分），最低者爲「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」（平均 2.522 分）；相較之下，旁觀者之意見評分最高者爲「落實智慧財產權的保護機制」與「以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知道，激發臺灣觀光」（平均皆爲 3.500 分），最低者爲「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」（平均僅爲 2.163 分）。經由相對比較後發現，無論參與者或旁觀者，最了解之政策方案乃

臺灣大學學術期刊資料庫

爲「落實智慧財產權的保護機制」，認知程度最低者則爲「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」。

至在兩者的認知差異 F 檢定上，「舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才」、「落實智慧財產權的保護機制」、「發展臺灣觀光，以地方品牌行銷」以及「中央補助款項供學術單位研究」等四項之差異程度較大，分別達顯著（F=4.966，p=0.029）、極顯著（F=8.540，p=0.005）、顯著（F=4.044，p=0.048）與非常顯著（F=15.281，p=0.000）程度。

表 10　NGT 個案討論第一回合議題認知程度敘述統計與獨立樣本 t 檢定

	參　與　者			旁　聽　者			變異數相等的 Levene 檢定	
	最小值	最大值	平均數	最小值	最大值	平均數	F 檢定	顯著性
強化及改善文化創意園區	1	5	3.391	1	5	3.136	1.265	0.265
舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才	2	5	3.783	2	4	3.250	4.966	0.029*
有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演	1	5	3.435	1	4	3.091	2.771	0.101
落實智慧財產權的保護機制	2	5	4.043	2	5	3.500	8.540	0.005**
發展臺灣觀光，以地方品牌行銷	2	5	3.217	2	4	2.795	4.044	0.048
國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制	1	5	2.522	1	4	2.163	2.178	0.145
成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸	2	5	3.435	1	5	3.341	0.397	0.844
以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色	2	5	3.739	2	5	3.409	2.878	0.064
以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知曉，激發臺灣觀光	2	5	3.696	2	5	3.500	1.139	0.327
中央補助款項供學術單位研究	2	5	3.826	1	4	3.045	15.281	0.000***

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

在個案討論第二回合方面。由表 11 中發現，經由個案會議討論後，NGT 參與者對於我國文化創意產業政策發展了解程度，除「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」項落於 1～5 分區間外，其他方案項皆落於 2～5 分間，顯示對會議研討方案的了解程度已有變動；相對之下，旁觀者之了解程度仍落於 1～5 分區間，與會議討論前差異不大。

進一步對會議方案議題認知程度進行探討，參與者除「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」項得分落於 3.217 分外，其他項分數皆高於 4 分以上；相較之下，旁觀者之意見除「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」（平均爲 2.810 分）外，對其他項政策方案的了解程度皆僅落於 3～4 分間，雖較之第一回合討論時有變動差異，然比之參與者，其變動幅度仍較低。再經由交叉比對發現，無論參與者或旁觀者，最了解之政策方案分別爲參與者「落實智慧財產權的保護機制」（4.478 分）與旁觀者「成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸」（4.047 分），了解程度最低者則亦爲「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」（分別爲 3.217 分與 2.810 分）。

至在兩者的認知方面，經由 F 檢定，具顯著差異認知之項目由前述四項大幅提高至七項，其分別爲「強化及改善文化創意園區」（F=7.866，p=0.001）、「舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才」（F=4.461，p=0.015）、「有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演」（F=7.357，p=0.001）、「發展臺灣觀光，以地方品牌行銷」（F=3.181，p=0.048）、「以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色」（F=11.541，p=0.000）、「以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知道，激發臺灣觀光」（F=3.920，p=0.025），以及「中央補助款項供學術單位研究」（F=6.185，p=0.004）。相較於會議討論前，參與者與旁聽者對七項策略方案當中的三項，了解與否的認知差異顯著提升，此顯示經由 NGT 會議討論後，參與者與旁聽者的認知程度越趨分歧。再觀之兩群體的平均分數結果或可推論，NGT 參與者可能會因參與會議，而積極涉入意見的形成與討論，致使對方案項目的了解高於旁聽者。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 11　NGT 個案討論第二回合議題認知程度敘述統計與獨立樣本 t 檢定

	參　與　者			旁　聽　者			變異數相等的 Levene 檢定	
	最小值	最大值	平均數	最小值	最大值	平均數	F 檢定	顯著性
強化及改善文化創意園區	3	5	4.435	3	5	3.837	7.866	0.001**
舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才	4	5	4.391	3	5	3.860	4.461	0.015*
有效運用經費，定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演	3	5	4.174	2	5	3.659	7.357	0.001**
落實智慧財產權的保護機制	3	5	4.478	3	5	4.000	2.606	0.082
發展臺灣觀光，以地方品牌行銷	3	5	4.217	1	5	3.581	3.181	0.048*
國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制	1	5	3.217	1	5	2.810	1.139	0.327
成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸	3	5	4.348	2	5	4.047	2.583	0.084
以電影戲劇文化藝品等發展地方文化的最大特色	3	5	4.409	3	5	4.023	11.541	0.000***
以影音發展帶動其他產業擴散發展，推廣出去讓國際知曉，激發臺灣觀光	3	5	4.435	3	5	4.023	3.920	0.025*
中央補助款項供學術單位研究	3	5	4.304	1	5	3.500	6.185	0.004**

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001
資料來源：作者自行整理

三、課程參與者與旁聽者之政策內涵理解程度分析

爲期探究會議討論前後 NGT 參與者與旁聽者政策理解程度差異，研究乃進行會議前後參與者與旁觀者獨立樣本 t 檢定（表 12）。觀 NGT 會議前後之獨立樣本 t 檢定結果，其呈現參與者對實務政策的理解程度，因會議的參與而稍有變化，在六個檢定項中，其主要對「藝術深耕，國際啓航」政策（F=3.036，p=0.039）的瞭解程度有顯著差別；相較之下，旁聽者則於旁

臺灣大學學術期刊資料庫

聽前後皆對實務政策無顯著性的理解程度轉變。

表 12　NGT 會議前後政策理解程度獨立樣本 t 檢定

	變異數相等的 Levene 檢定					
	參　與　者			旁　聽　者		
	平均數	F 檢定	顯著性	平均數	F 檢定	顯著性
扶植藝文產業，形塑文創品牌	4.17	1.404	0.272	3.89	0.589	0.701
基層扎根，資源平衡	4.09	0.810	0.559	3.61	1.904	0.117
藝術深耕，國際啓航	4.09	3.036	0.039*	3.52	0.511	0.766
活化文化資產，厚植觀光資源	4.17	2.102	0.115	3.82	1.198	0.329
檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施	3.91	0.510	0.765	3.59	1.824	0.131
提高文化預算，強化執行效能	3.78	0.789	0.572	3.41	0.609	0.693
建立文化行政專業，培育文化志工	3.91	1.679	0.194	3.75	1.402	0.246

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001
資料來源：作者自行整理

若分別針對兩回合個案討論進行敘述統計與獨立樣本 t 檢定，則研究發現，在 NGT 會議舉辦前（表 13），參與者對當前政策的理解程度評分上，兩者之低值約落於 2～3 分間，高值則同樣爲 5 分，具言之，兩者均約居於 2～5 分的區間，可觀之 NGT 參與者與旁聽者之理解程度約略相近。進一步對個別政策項進行觀察，在參與者方面，其對「扶植藝文產業，形塑文創品牌」、「基層扎根，資源平衡」、「藝術深耕，國際啓航」與「活化文化資產，厚植觀光資源」等四項之理解程度較高，平均分數皆高於 4 分以上（4.174、4.087、4.087 與 4.174）；相對地，旁聽者對個別政策項之理解程度皆落於 4 分以下，平均分數在 3～4 分之區間。

再由 F 檢定進行兩者理解差異性分析發現，在 NGT 會議舉行前，參與者與旁聽者兩群體在政策上出現兩項較爲顯著之差異，分別爲「基層扎根，資源平衡」與「藝術深耕，國際啓航」，兩者顯著性乃爲顯著（F=5.444，p=0.025）與極顯著（F=8.856，p=0.004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 13　NGT 會議前政策理解程度敘述統計與獨立樣本 t 檢定

	參　與　者			旁　聽　者			變異數相等的 Levene 檢定	
	最小值	最大值	平均數	最小值	最大值	平均數	F 檢定	顯著性
扶植藝文產業，形塑文創品牌	3	5	40174	3	5	3.886	1.894	0.119
基層扎根，資源平衡	3	5	4.087	2	5	3.614	5.444	0.025*
藝術深耕，國際啓航	2	5	4.087	2	5	3.523	8.856	0.004**
活化文化資產，厚植觀光資源	3	5	4.174	2	5	3.818	3.159	0.083
檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施	2	5	3.913	2	5	3.591	1.626	0.209
提高文化預算，強化執行效能	3	5	3.783	2	5	3.409	3.159	0.083
建立文化行政專業，培育文化志工	3	5	3.913	2	5	3.750	0.775	0.382

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001
資料來源：作者自行整理

在會議討論後（第二回合）政策理解程度差異的探討上（表 14），經由 NGT 會議討論後，參與者對當前政策的理解程度評分上，低值約落於 2～4 分間，高值則同樣爲 5 分；另在旁聽者方面，低值略有下降變化，約落於 1～3 分間，高值則同樣維持於 5 分。由此觀之，經由會議的舉辦，NGT 參與者與旁聽者之理解程度約略有所變動，即參與者對政府實務政策的理解程度乃略有提升，可見越趨理解當前政策規劃；相反地，旁觀者想法更見分岐，且理解程度則略顯下降。

再持續針對個別政策方案進行探討後發現，在參與者方面，其對表列「扶植藝文產業，形塑文創品牌」、「基層扎根，資源平衡」、「藝術深耕，國際啓航」、「活化文化資產，厚植觀光資源」、「檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施」、「提高文化預算，強化執行效能」與「建立文化行政專業，培育文化志工」等七項政府當前文化創意產業政策規劃之理解程度率皆提升，平均分數皆高於 4 分以上（4.552、4.478、

臺灣大學學術期刊資料庫

4.522、4.478、4.304、4.043 與 4.478）；相對地，旁聽者除對「扶植藝文產業，形塑文創品牌」、「活化文化資產，厚植觀光資源」、「檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施」與「建立文化行政專業，培育文化志工」等四項政策理解程度已漸成長外，另「基層扎根，資源平衡」、「藝術深耕，國際啓航」與「提高文化預算，強化執行效能」等三項政策之理解程度皆落於 4 分以下，平均分數分別爲 3.864、3.832 與 3.682。換言之，旁聽者對當前文化創意產業政策的理解程度仍屬有限。

表 14　NGT 會議後政策理解程度敘述統計與獨立樣本 t 檢定

	參　與　者			旁　聽　者			變異數相等的 Levene 檢定	
	最小值	最大值	平均數	最小值	最大值	平均數	F 檢定	顯著性
扶植藝文產業，形塑文創品牌	4	5	4.522	3	5	4.136	6.347	0.014*
基層扎根，資源平衡	4	5	4.478	2	5	3.864	13.565	0.001**
藝術深耕，國際啓航	3	5	4.522	1	5	3.932	6.727	0.012*
活化文化資產，厚植觀光資源	3	5	4.478	2	5	4.273	1.408	0.240
檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施	2	5	4.304	2	5	4.000	2.485	0.120
提高文化預算，強化執行效能	3	5	4.043	1	5	3.682	3.247	0.076
建立文化行政專業，培育文化志工	3	5	4.478	3	5	4.114	5.641	0.021*

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001
資料來源：作者自行整理

最後，針對兩者的理解差異性分析發現，參與者與旁聽者兩群體對政策理解程度出現顯著差異的項目，此由 NGT 會議舉行前的兩項（「基層扎根，資源平衡」與「藝術深耕，國際啓航」）擴展爲會議舉辦後的四項（「扶植藝文產業，形塑文創品牌」、「基層扎根，資源平衡」、「藝術深耕，國際啓航」與「建立文化行政專業，培育文化志工」），此四項顯著性分別爲顯著（F=6.347，p=0.014）、極顯著（F=13.565，p=0.001）、顯著（F=6.727，

臺灣大學學術期刊資料庫

p=0.012）與顯著（F=5.641，p=0.021）。進再由參與及旁觀兩群體的評分中得見，參與者普遍對於實務政策方案更具理解，而旁觀者的理解度雖不若參與者高，然較之 NGT 會議舉辦前，其理解程度亦已有所提升。

四、公共價值創造教學理念與教學效果評量

基於公民社會中價值共享的理念，具創業家精神（entrepreneurship）的公共決策者在制定政策或提供基本服務上，乃應秉持創造公民參與之主軸精髓，評估公共決策者之專業能力條件（C）、尋求資源條件（S）與公共價值條件（V），以回應社會對公共政策問題之需求（Moore, 1995: 2-15；1997）。由此，研究於課程結束時乃針對參與者與旁聽者進行公共價值教學理念與課程教學效果評量之 t 檢定分析。

關於政策個案參與者與旁觀者的高低評分（表 15），參與者群體中最高評量分數爲 5 分，最低評量分數界於 3～4 分區間；旁聽者群體中，最高評量分數亦爲 5 分，而最低評量分數則僅界於 2～3 分區間。換言之，在經過 NGT 會議的討論後，參與者對於個案教學法用以創造公共價值的評量分數略高於旁觀者。

其次，在兩群體的平均評量分數上，參與者群體除「個案課程有助於增進師生課堂中的參與互動」（3.739 分）與「個案課程有助於增進公共政策的學習熱誠」（3.783 分）兩項目的評分低於 4 分以外，對「尋求資源」條件構面之「個案課程有助於促使學生進行課前群體準備」（4.348 分）、「個案課程有助於導引學生採取人際溝通行動」（4.261 分）與「個案課程有助於藉由集體討論解答學生問題」（4.348 分）、「專業能力」條件構面之「個案課程有助於強化學生的表達能力」（4.522 分）、「個案課程有助於啓發學生創意思想」（4.609 分）、「個案課程有助於促進學生的邏輯思維」（4.565 分）與「個案課程有助於學習獲得個案管理專業技巧」（4.304 分），「創造公共價值」條件構面之「個案教學能引起學生對公共議題的參與興趣」（4.174 分）、「個案課程有助於提升學生對公共事務的關心」（4.435 分），乃至「個案課程有助於導引學生對公共價值的重視」（4.130 分），「教學效果」的「個案教學課程優於傳統教師單向式教學方法」（4.391 分）等其他項目的平均評分皆高於 4 分以上。相較之下，旁聽者乃有四項

臺灣大學學術期刊資料庫

表 15　NGT 參與者公共價值創造教學理念與教學效果 t 檢定評量

條件構面	條　件　內　容	參　與　者			旁　聽　者			變異數相等的 Levene 檢定	
		最小值	最大值	平均數	最小值	最大值	平均數	F 檢定	顯著性
尋求資源（support）	個案課程有助於促使學生進行課前群體準備	3	5	4.348	3	5	4.250	0.154	0.696
	個案課程有助於導引學生採取人際溝通行動	3	5	4.261	3	5	4.182	1.629	0.209
	個案課程有助於藉由集體討論解答學生問題	3	5	4.348	3	5	4.205	4.866	0.033*
	個案課程有助於增進師生課堂中的參與互動	3	5	3.739	2	5	3.727	3.159	0.083
專業能力（capacity）	個案課程有助於強化學生的表達能力	3	5	4.522	2	5	4.250	1.042	0.313
	個案課程有助於啓發學生創意思想	3	5	4.609	2	5	4.227	5.444	0.025*
	個案課程有助於促進學生的邏輯思維	4	5	4.565	3	5	4.318	4.342	0.043*
	個案課程有助於學習獲得個案管理事業技巧	3	5	4.304	3	5	4.000	2.313	0.133
公共價值（value）	個案課程有助於增進公共政策的學習熱誠	3	5	3.783	2	5	3.818	0.177	0.676
	個案教學能引起學生對公共議題的參與興趣	3	5	4.174	3	5	3.977	0.648	0.424
	個案課程有助於提升學生對公共事務的關心	3	5	4.435	3	5	4.227	1.418	0.238
	個案課程有助於導引學生對公共價值的重視	3	5	4.130	3	5	3.977	0.548	0.463
教學效果	整體而言，個案教學課程優於傳統教師單向式教學方法	3	5	4.391	3	5	4.227	13.565	0.001**

*p<0.05；**p<0.01；***p<0.001

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

均分爲 4 分以下者，其爲「個案課程有助於增進師生課堂中的參與互動」（3.727 分）、「個案課程有助於增進公共政策的學習熱誠」（3.818 分）、「個案教學能引起學生對公共議題的參與興趣」（3.977 分）與「個案課程有助於導引學生對公共價值的重視」（3.977 分）。

再者，由 NGT 參與者與旁聽者的公共價值條件選項獨立樣本 t 檢定進行分析後發現，在「尋求資源」與「專業能力」條件構面上，兩群體分別對「個案課程有助於藉由集體討論解答學生問題」、「個案課程有助於啓發學生創意思想」與「個案課程有助於促進學生的邏輯思維」展現出極爲顯著分歧的認知差異（分別爲 F=4.866，p=0.033，F=5.444，p=0.025 與 F=4.342，p=0.043）。這種情況，更顯現在「教學效果」之「整體而言，個案教學課程優於傳統教師單向式教學方法」的問項上（F=13.565，p=0.001）。詳細探究後乃可發現，NGT 參與者對於此四項目之肯定程度又較 NGT 旁聽者較高。由此應可初步推論，NGT 參與者因較旁聽者有較直接的課程參與涉入，故亦擁有較高的肯定理解度展現。

綜上，雖參與者與旁聽者兩群體對政策個案教學課程之認知意見有別，特別是在「尋求資源」與「專業能力」條件構面的部分選項上，呈現極爲顯著的差異認知。然由上述評分中觀之，整體來說，兩群體對於個案教學法的理解度尚高，除些許題項（如「個案課程有助於增進師生課堂中的參與互動」與「個案課程有助於增進公共政策的學習熱誠」）外，大致上界於同意至非常同意（4～5 分）之程度，可知呈現出對採用 NGT 的政策個案教學課程之肯定。

伍、結論與建議

一、結論

公民參與乃爲受到決定所影響的公民或代表，在法定的正式決策正式管道之外，以平等的地位，透過公開、自由討論的過程，來形成意見，以影響政策（林國明、黃東益，2004：215-239）。由此，欲使公民社會品質的提昇，若沒有成熟的公民參與則將無法達到（蕭揚基，2004）。基於 NGT

臺灣大學學術期刊資料庫

的民主決策程序與理性思考原則（Harris and Sherblom, 2002），本研究的政策教學即採行具備嚴謹規範程序之 NGT 互動會議進行，並透過準實驗設計的研究規劃據以檢驗其教學成效。經由兩回合會議間的觸發問題、方案澄清與方案表決程序後，參與者提出「我國文化創意產業發展」的十大重點策略方案，再針對個案研討過程中的參與及旁聽群體進行教學認知檢測後，研究乃發展出相關成果推論。

首先，在 NGT 個案討論前後期對策略方案了解程度差異方面。經由兩回合個案會議討論後，NGT 參與者對於我國文化創意產業政策發展議題了解程度有顯著的轉變，除「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」項外，其他方案項的了解程度已有變動；相對之下，旁觀者之了解程度則仍與會議討論前差異不大。再經由交叉探討得知，參與者與旁觀者最了解之政策方案分別爲「落實智慧財產權的保護機制」（參與者）與「成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸」（旁觀者），了解程度最低者皆爲「國際場合文創產業推廣受阻時，政府應有應對機制」。由此初步推斷，本公民參與研究中的大學生與會者對文化創意產業的保護及審查等智慧財產權規範機制的了解已達相對較高的程度，至於對政府面臨文創產業推廣至國際場合受阻的因應作法則較不了解，針對此方面的問題，正確訊息的傳播乃至相關因應機制的建立，該是未來文化創意產業政策推展過程中，決策者應付出更多關注並釐訂對策行動的思考方向。

另值得關注者亦有，在 NGT 會議討論後，參與者與旁聽者的了解程度越趨分歧，此當中具顯著差異認知之項目由四項大幅提高至七項。深入探究兩群體的互動會議參與成果顯示，參與者確能更深入了解問題或方案之原貌及彼此之關聯性，且得獲取更具整體性的政策認知。此應切合學者（David and Keith, 1982: 1187-1196；Thomas and Dooris, 1989: 189-200）所述，NGT 參與者可能會因參與會議，而較旁聽者能積極涉入共享資源、訊息與他人觀點的特殊互動裡。

其次，在政策個案參與者與旁聽者之政策內涵理解程度差異方面。在 NGT 會議舉辦前後，參與者之理解程度稍有改變，然旁聽者則無較明顯的認知差異。進言之，會議舉辦前，參與者與旁聽者對政府當前推展的文化創意產業實務政策之理解程度約略相近。經由 NGT 會議討論後，參與者的

臺灣大學學術期刊資料庫

理解程度略有提升；相反地，旁觀者理解程度則略顯下降。另外，研究再針對個別政策方案進行探討後發現，參與者對七項政府當前文化創意產業政策規劃之理解程度皆有所提升；而旁聽者對當前文化創意產業政策的理解程度仍甚有限。由上述結果可推論，公民互動會議中，參與者越趨理解當前政策規劃，而旁聽者之理解程度雖略有所變動，然卻更見分歧。

再者，針對本題項加以認知差異性分析發現，參與者與旁聽者兩群體對政策理解程度出現顯著差異的項目由兩項成長爲四項，並觀之兩群體對當前政策的理解度評分結果。基於「參與決策者能對於不同政策選項的正反意見與利弊得失，有認真思考和相互討論的機會，以期政策抉擇能是深思熟慮後的理性產物」（余致力，2002）。故研究推論，NGT 會議的舉辦確足影響不同參與程度的政策利害關係人對實務政策的接受情況，並得以有效導引參與者投注於實務政策的深思熟慮與理性抉擇。

最後，關於個案教學參與者與旁聽者之公共價值創造教學理念與教學效果評量。在研究中發現，整體而言，相較於 NGT 旁觀者，NGT 參與者對個案教學法是否得以創造公共價值的評量分數略高，且不管在最高評分與最低評分構面或各問項的平均評分上，均呈現出類似現象。此外，在公共價值條件選項獨立樣本 t 檢定分析方面，研究結果顯現，在「尋求資源」與「專業能力」條件構面上，參與者與旁聽者兩群體分別對「個案課程有助於藉由集體討論解答學生問題」、「個案課程有助於啓發學生創意思想」以及「個案課程有助於促進學生的邏輯思維」等問項具有極爲顯著分歧的認知差異。經過對此三項目的深入觀察，NGT 參與者對相關項目之肯定程度又較 NGT 旁聽者較高。由此應可初步推論，NGT 參與者因較旁聽者有較直接的課程參與涉入，故亦擁有較高的肯定評價展現。

值得研究者深刻探討的是，這種情況在「教學評量」之「整體而言，個案教學課程優於傳統教師單向式教學方法」的問項亦再次展現。觀之本研究之課程設計條件，NGT 會議之公民參與者與旁觀者皆「具備公共政策與公共管理等專業學科知識基礎，並已經過獨立自主的公共事務管理研究分析能力培養，從而具有發展公共事務理解與論述能力」。由上發現，在經過兩種不同型式的政策教學課程傳授後，參與者不僅較爲認同個案分析的教學作法，且經由政策個案教學課程的互動學習，對於公民社會議題論

臺灣大學學術期刊資料庫

述能力的強化、公民學習成果的展現乃至公民價值理念的推展，皆更具有正向輔助的效益。

二、研究建議

基於上述研究成果的初步討論，本研究嘗試提出如下延伸建議。

首先，在公民參與的決策行動上。公共議題的產生，包含無限的豐富性與複雜性，欲科學、合理地解決重大政策問題，僅依恃一種思維向度是不夠的，故應多視角地分析與考察(Forester, 1984: 23-31；Howlett and Ramesh, 2003； Bradford et al., 2004: 181-195)。而公民參與在本質上，並非是藉由大眾支持、集思廣益，或權力的驅使方式，達成冀欲的政策改革與績效的改善，而是基於降低權力的運用，建立公眾討論的空間，以俾益於實質公民權的落實。復鑑於公民參與的理論基礎日漸成熟，相關參與行動亦越趨多元，且各種參與方式各有其優劣特性（林國明，黃東益，2004：215-239)。因此，未來公民、社區組織與民間團體在從事公共政策分析論證時，除需仔細考量目標與需求，使能確實達到公民實質參與功能（ Arnstein, 1969: 215-224； 1977: 240-243；陳金貴，1992：95-128；徐之道，2005）外，更應兼顧社會多元價值差異等實務前題，採行更合宜的公民參與行動，才能有效因應重大公共決策問題中所牽涉的認知分歧困局。

其次，在公共政策規劃層面。在民主社會中，公共議題的決策判斷必須由多元觀點來決定，以符合主權在民的理念（ Simon, 1987: 57-64）。由本課程研究成果了解，透過公民參與的集體決策行動，參與者不僅得以學習到共同解決問題的能力，並可以型塑具公共價值理念的現代公民。由此，研究提出，一個真正實行民主政治的政府，乃應採行具備民主程序規範的集體決策機制、具體落實公民社會的群體學習理念，並致力於建構起商議式參與對話氛圍。透過此種公民自主的互動過程，信更有助於尋找出個體經驗底下的公民意識，進而促成公民社會理念的發展與公共價值理想的創造（ Moore, 1995: 2-15；1997；蕭揚基，2004）。

最後，關於公共事務管理個案的研究設計與課程規劃。本研究乃爲一種公民參與的社群聯結對話機制準實驗。在研究過程中，除實證檢測到政策個案教學結合公民互動學習機制的可行性外；更重要者，會議討論過程

臺灣大學學術期刊資料庫

中的學習者反饋亦促使研究者進行更深層省思。如同一般型式的公民會議所遭遇到的困境，由於政策個案的議題討論涉及多元參與者的主觀立場偏好與客觀資源侷限，因此當課程面臨參與者對個案教學目標認知不清、對政策規劃缺乏興趣、會議主持者的溝通協調行動失措、會議行進中的程序規範引用失當，乃至政策發展的關鍵資訊不易取得等因素，皆可能直接或間接導致個案教學課程的延宕停滯，甚而落入違犯型三錯誤而不自知的盲點之中（Dunn, 2008；Raiffa, 1968；陳碧珍，2001；杜文苓、陳致中，2007：33-62）。是以，深化課程參與者的學習目標認知、審慎選取足以引起參與者關注的個案議題、加強會議主持與溝通技巧的培訓、明確界定個案論辯過程中的程序規範，乃至廣泛且深刻蒐集有助議題討論的政策資訊等，即成爲未來推展政策個案教學時，課程規劃者應更深切關注的焦點問題。相關方法如能提供於政策個案課程中加以妥適應用，將期有助於促成公民學習之實益，並防杜滋生被動參與之流弊。

參考書目

一、中文部分

丘昌泰，2008，《公共政策：基礎篇》，臺北：復文。

江明修、鄭勝分，2004，〈從政府與第三部門互動的觀點析探臺灣社會資本之內涵及其發展策略〉，《理論與政策》，17(3): 37-58。

行政院文化建設委員會，2003，《文化創意產業發展計劃宣導手冊》，臺北：行政院文化建設委員會。

行政院文化建設委員會，2010，〈行政院文化建設委員會中程施政計畫（99 至 102 年度）〉，行政院文化建設委員會網頁，http://www.cca.gov.tw/ccaImages/adminstration/0/99-102m-target.DOC，2010/09/25。

行政院經濟建設委員會，2003，《挑戰 2008：國家重點發展計畫》，臺北：行政院經濟建設委員會。

余致力，2002，《民意與公共政策：理論探討與實證研究》，臺北：五南。

臺灣大學學術期刊資料庫

吳宜蓁，1998，《議題管理－企業公關的新興課題》，臺北：正中。
吳英明，1993，〈公私部門協力關係和「公民參與」之探討〉，《中國行政評論》，2(3): 1-14。
呂德育，2003，《由公部門之管理觀點探討高雄市公有傳統市場導入 VCS 策略管理之研究》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班論文。
李光中，2003，《陽明山國家公園共同規劃與管理機制之先驅性研究－以竹子湖地區爲例研究報告》，臺北：陽明山國家公園管理處。
李錫鑫、林錦郎，2005，〈以策略三角對公部門推動醫療專案之分析與運用〉，《公共事務評論》，6(1): 55-74。
杜文苓，2007，〈審議民主與社會運動：民間團體籌辦新竹科學園區宜蘭基地公民會議的啓發〉，《公共行政學報》，23: 67-93。
杜文苓、陳致中，2007，〈民眾參與公共決策的反思：以竹科宜蘭基地設置爲例〉，《臺灣民主季刊》，4(3): 33-62。
林水波，2007，《公共政策析論》，臺北：五南。
林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效的政策執行〉，《公共行政學報》，3: 175-202。
林振春，1991，〈名義團體技巧與團體輔導〉，《輔導月刊》，23: 27-32。
林振春，2005，〈如何掌握讀書會溝通技巧〉，《書香遠傳》，23: 45-47。
林國明、黃東益，2004，〈公民參與模式及其運用〉，行政院衛生署（主編），《公民參與：審議民主的實踐與全民健康保險政策》，臺北：行政院衛生署，頁 215-239。
林雲峰，2005，《公眾參與設計及推展計劃手冊》，香港：中文大學。
施鴻志、周士雄，1996，《都市計劃》，臺北：建都文化。
周文賢，2002，《多變量統計分析－SAS/STAT 之應用》，臺北：智勝文化。
柯三吉，1998，《公共政策：理論、方法與臺灣經驗》，臺北：時英。
徐之道，2005，《環境影響評估法中之民眾參與》，嘉義：中正大學法學研究所碩士論文。
馬群傑、陳建寧、汪明生，2007，〈多元社會下公眾參與地方發展之

臺灣大學學術期刊資料庫

決策研議：互動管理的實證分析〉，《政治科學論叢》，31: 41-88。

張世賢，2005，《公共政策分析》，臺北：五南。

張秀雄、李琪明，2002，〈理想公民資質之探討－臺灣地區個案研究〉，《公民訓育學報》，12: 1-32。

張偉中，2006，《高雄市政府警察局替代役男策略管理之研究》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士在職專班論文。

許文傑，2000，〈「公民參與」的理論論述與「公民性政府」的形成〉，《公共行政學報》，4: 65-97。

郭有遹，1997，〈情緒教育的目標與教略：情緒的了解、表達、管理與利用〉，《臺灣教育》，559: 2-8。

陳金貴，1992，〈公民參與的研究〉，《行政學報》，24: 95-128。

陳碧珍，2001，〈集體決策中的社會決策基模及社會平均定理〉，《公共事務評論》，2(1): 183-207。

陳慧娟，2008，《行政機關參與公益活動創造公共價值之研究－以基隆關稅局爲例》，宜蘭：佛光大學公共事務學系碩士論文。

曾紀幸，2003，〈廠商資源類型與國際化網路策略之關係－台商赴海外投資之實證研究〉，《中山管理評論》，11: 309-340。

黃俊英、林震岩，1994，《SAS 精析與實例》，臺北：華泰。

劉姵君，2007，《環境議題中公民參與之探討－以中部科學園區七星農場開發計畫爲例》，臺中：臺中教育大學環境教育研究所碩士論文。

蔡育璟，2003，《公民意識與公民參與行爲對組織公民行爲影響之研究》，嘉義：中正大學勞工所碩士論文。

蕭揚基，2003，〈我國公民社會的形成發展與建立〉，《研究與動態》，8: 75-96。

蕭揚基，2004，《形塑現代公民》，臺北：韋伯文化。

二、英文部分

Arnstein, S. R. 1969. “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the*

臺灣大學學術期刊資料庫

American Institute of Planners 35: 215-224.

Arnstein, S. R. 1977. "A Ladder of Citizen Participation." In *the Politics of Technology*, eds. Boyle, G., D. Elliott, and R. Roy. London: Longman and Open University, 240-243.

Averill, J. R. 1999. "Individual Differences in Emotional Creativity: Structure and Correlates." *Journal of Personality* 67(2): 331-371.

Bailey, K. D. 1994. *Methods of Social Research* (4th ed). New York: The Free Press.

Banyan, M. E. 2004. "Wiring Organizations for Community Governance: Characteristics of High Organizational Citizenship." *Administrative Theory and Praxis* 26(3): 325-344.

Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*. Barkery: University of California Press.

Barnes, L. B., C. R. Christensen, and A. J. Hansen. 1994. *Teaching and the Case Method* (3th ed). Harvard Business School Press.

Bass, S., B. Dalal-Clayton. and J. Pretty. 1995. *Participation in Strategies for Sustainable Development*. London: International Institue for Environment and Development.

Bloom, B. S. 1956. *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals: Handbook I, Cognitive Domain*. Toronto: Longmans, Green.

Bohman, J. and W. Rehg. 1997. *Deliberative Democracy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Bradford, K. D., A. Stringfellow, and B. A. Weitz. 2004. "Managing Conflict to Improve the Effectiveness of Retail Networks." *Journal of Retailing* 80: 181-195.

Bruns, B. 2003. "Water Tenure Reform: Developing an Extended Ladder of Participation." Paper presented at the Politics of the Commons: Articulating Development and Strengthening Local Practices, July 11–14, Chiang Mai, Thailand.

臺灣大學學術期刊資料庫

Bryan, J. and T. Bryan. 1988. “Where’s the Beef? A Review of Published Research on the Adaptive Learning Environment Model.” *Learning Disability Quarterly* 4: 9-14.

Campbell, D. T. 1965. “Reforms as Experiments.” In *Handbook of Evaluation Research Vol. 1*, eds. Elmer L. Struening and Marcia Guttentag. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 7-76.

Campbell, D. T. and J. C. Stanley. 1966. *Experiment and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.

Chandler, R. C. and J. C. Plano. 1988. *The Public Administration Dictionary* (2nd ed). Santa Barbara, California: ABC-Clio.

Cole, R. L. and D. A. Caputo. 1983. “The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program.” *American Political Science Review* 78: 404-416.

Covey, S. R. 2004. *The 8th Habit*. NY: Free Press.

Creighton, J. L. 1981. *The Public Involvement Manual.* Washington: University Press of America.

Cuieford, J. P. 1965. *Fundamental Statistics in Psychology and Education* (4th ed). NY: Mcgraw-Hill.

Cunningham, J. V. 1972. “Citizen Participation in Public Affairs.” *Public Administration Review* 32: 589-602.

David, M. B. and M. Keith. 1982. “Group Confidence Pressures in Iterative Decision.” *Management Science* 28(10): 1187-1196.

Delbecq, A. L., A. H. Van de Ven, and D. H. Gustafson. 1975. *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Normal Group and Delphi Processes*. NJ: Scott, Foresman and Co.

Delp, P., A. Thesen, J. Motiwalla, and N. Seshadri. 1977. *Systems Tools for Project Planning*. Bloomington, IN: Indiana University. International Development Institute, Indiana University, Indiana.

Denhardt, J. V. and K. B. Campbell. 2006. “The Role of Democratic

臺灣大學學術期刊資料庫

Values in Transformational Leadership." *Administration and Society* 38: 556-572.

DeSousa, S. B. 1998. "Participative Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy." *Politics and Society* 26(4): 461-510.

Dunn, W. N. 2008. *Pubic Policy Analysis - An Introduction* (4th ed.). NJ: Prentice Hall International, Inc.

Fagence, M. 1997. *Citizen Participation in Planning*. Oxford: Pergamon Press.

Fishkin, J. S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform.* New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. S. 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.

Forester, J. 1984. "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through." *Public Administration Review* January-February: 23-31.

Fox, C. J. and H. T. Miller. 1995. *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks: Sage.

Frederickson, H. G. 1997. *The Spirit Administration of Public Administration*. San Fracisco, CA: Jossey-Bass Inc.

Friedmann, J. 2002. "City Marketing and Quasi City-State: Two Model of Urban Need for Organising Capacity." *Urban Studies* 36: 987-999.

Friedmann, J. and M. Salguero. 1988. "The Barrio Economy and Collective Self-Empowerment in Latin America." In *Power, Community and the City*, ed. Smith, P. D. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 3-37.

Garvin, D. A. 2003. "Making the Case: Professional Education for the World of Practice." *Harvard Magazine* September-October: 56-65.

Gittll, M. 1980. *Limits to Citizen Participation.* Beverly Hills: California Sage Lubrications.

Glassman, E. 1991. *Creativity Handbook: Shift Paradigms and Harvest Creative Thinking at Work*. Chapel Hill, NC: LCS Press.

Goman, C. 1989. *Creative Thinking in Business*. London: Kogan.

臺灣大學學術期刊資料庫

Goulet, D. 1989. “Participation in Development: New Avenues.” *World Development* 17(2): 165-78.

Goymen, K. 2002. “Tourism and Governance in Turkey.” *Annals of Tourism Research* 27(4): 1025-1048.

Habermas, J. 1976. *Communication and the Evolution of Society*. Great Britain: Polity Press.

Harris, T. E. and J. C. Sherblom. 2002. *Small Group and Team Communication* (2nd ed.). Boston, MA: Allyn & Bacon.

Howlett, M. and M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press.

Ingram, H. M. and R. Smith. 1993. *Public Policy for Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kathlene, L. and J. A. Martin. 1991. “Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation.” *Journal of Policy Analysis and Management* 10(1): 46-63.

Kerlinger, F. N. 1986. *Foundations of Behavioral Research.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Langdell, C. C. 1871. *A Selection of Cases on the Law of Contracts*. Boston: Little, Brown.

Malhotra, N. K. 1993. *Marketing Research: an Applied Orientation*. London: Prentice Hell.

Matthews, J. 1962. “The Psychology of Creative Thinking Groups.” In *Source Book for Creative Problem Solving*, ed. Parnes, S. J. NY: Creative Education Foundation, 33.

Michalko, M. 1991. *Thinkertoys: A Handbook of Business Creativity for the ’90s*. Berkeley, CA: Ten Speed Press.

Michigan Association of School Boards. 2010. ”What is Public Engagement and Why Is It Important to Education?” in http://www.masb.org/ServicesProducts/LeadershipServices/StrategicPlanningandDistrictGoalSetting/tabid/90/Default.aspx. Latest update 23 December 2010.

臺灣大學學術期刊資料庫

Moore, G. T., S. D. Block, C. Briggs-Style, and R. Mitchell. 1994. "The Influence of the New Pathway Curriculum on Harvard Medical Students." *Academic Medicine* 69: 983-989.

Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M. H. 1997. *Creating Public Value, Replica Books October, Hardcover*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M. H. and A. Braga. 2004. "Police Performance Measurement: A Normative Framework." *Criminal Justice Ethics* 23(1): 3-19.

National Co-ordinating Centre for Public Engagement. 2011. "What is Public Engagement?" in http://www.publicengagement.ac.uk/what. Latest update 4 February 2011.

National Research Council. 2000. *How People Learn*. Washington, D. C.: National Academy Press.

Nierenberg, G. I. 1982. *The Art of Creative Thinking*. NY: Barnes and Noble.

Oakley, P. and D. Marsden. 1984. *Approaches to Participation in Rural Development*. Geneva: International Labour Organization.

Osborn, A. 1963. *Applied Imagination: Principals & Procedures of Creative Thinking* (3rd ed.). NY: Creative Education Foundation Press.

Peters, A. S., R. Greenberger-Rosovsky, S. D. Block, and G. T. Moore. 2000. "Long-Term Outcomes of the New Pathway Program at Harvard Medical School: A Randomized Controlled Trial." *Academic Medicine* 75: 470-479.

Raiffa, H. 1968. *Decision Analysis*. New York: Addison-Wesley.

Rosenbloom, D. H. 1989. *Public Administrations: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (2nd ed.). NY: McGraw-Hill Book Company.

Rowe, G. and L. J. Frewer. 2000. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, and Human Values*

臺灣大學學術期刊資料庫

25(1): 3-29.

Schmidt, H. G. 1993. “Foundations of Problem-Based Learning: Some Explanatory Notes.” *Medical Education* 27: 422-432.

Scott, S. G. and R. A. Bruce. 1994. “Determinants of Innovative Behavior: a Path Model of Individual Innovation in the Workplace.” *Academy of Management Journal* 37(3): 580-607.

Simon, H. A. 1987. “Making Management Decision- The Role of Intuition and Emotion.” *The Academy of Management Executive* 1(1): 57-64.

Thomas, J. B. and M. J. Dooris. 1989. “Strategic Issue Analysis: NGT + Decision Analysis for Resolving Strategic Issues.” *The Journal of Applied Behavioral Science* 25(2): 189-200.

Tull, D. S. and Hawkins, D. I. 1993. *Marketing Research: Measurement and Method* (6th ed). NY: Macmillan Publishing Company.

Ventriss, C. 1989. “Toward a Public Phikosphy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public.” *Public Administration Review* 49(2): 173-179.

Warfield, J. N. and A. R. Cárdenas. 1994. *A Handbook of Interactive Management* (2nd ed.). IA: Iowa State University Press.

Whitaker, G. P. 1980. “Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery.” *Public Administration Review* 40(3): 240-246.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一　行政院文化建設委員會中程施政計畫關鍵策略目標、關鍵績效指標與衡量標準

序號	關鍵策略目標	關鍵績效指標	衡量標準
1	扶植藝文產業，形塑文創品牌（業務成果）	輔導成立藝文產業創新育成中心	進駐之藝文產業業者家數／年
		參加國內外文創產業博覽會、相關大展及大獎等活動之產值	評估產品產值效益／年
2	基層扎根，資源平衡（業成成果）	輔導社區進行文化紀錄工作及社區藝文發展	輔導社區數／年
		輔導各縣市重點館舍升級與規劃	各縣市重點館舍輔導數／年
3	藝術深耕，國際啓航（業務成果）	國際藝文交流項次／場次	年度海外國際藝文展演場次
		藝文欣賞	藝文欣賞人次／年
4	活化文化資產，厚植觀光資源（業務成果）	文化資產活化再利用數	文化資產活化再利用完成件數／年
		各類文化資產相關人才培育課程及知識推廣活動人次	每年參加人次／年
5	檢討各種法規之適用性，推動組織再造，充實文化設施（行政效率）	充實國家文化設施	執行率＝（實際支用數＋應付未付數＋剩餘繳款數＋不可抗力數）÷年度可支用預算數。（不可抗力數係指非可歸責於機關執行之因素）
6	提高文化預算，強化執行效能（財務管理）	推廣無形文化－無形文化資產參與率	參與人次／預算數
		五大園區參訪人次	累計五大園區相關文創活動之參訪人次／年
7	建立文化行政專業，培育文化志工（組織學習）	培育文化志工	每年培育志工人次／年
		各類文化相關人才培育課程及知識推廣活動	每年參加人次／年

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄二　第一回合 NGT 會議提付討論策略方案

序號	策　略　方　案
1	放寬工作簽證時限。
2	設立文化創意園區。
3	積極審查民宿。
4	舉辦文化創意相關競賽，留住本土人才。
5	中央補助款項供學術單位研究。
6	定期舉辦國際文創交流會議，搭配三、四天文創作品展演。
7	職訓局統籌規劃角色。
8	落實智慧財產權的保護機制。
9	文化＋藝術，蹦出新滋味。
10	一鄉一亮點，一鄉一特色。
11	由政府爲文化創意產業設立單一窗口。
12	選擇近年最有潛力發展的產業發展，集中火力，使之成爲第一期明星產業。
13	文創相關人員至國外取材。
14	文藝下鄉。
15	在地化特色（以電影或戲劇發展地方特色，創造故事性）。
16	藍海奇蹟之觀光行銷，強化活動內容，並衍生產品。
17	文化館走向社區化而非專業化。
18	台潮擴散，讓世界各國了解臺灣文化。
19	政府面對國際與政治因素阻撓及打壓時，應有應對機制。
20	公資溢注，預算審核放寬標準。
21	文化網軍：透過網路方式，推廣臺灣文化。
22	臺灣文化獎項範圍擴大。
23	電影內容之置入性行銷。
24	公家機關場所場地開放。
25	東南亞、韓、日合作、發展文創產業。
26	饒了文化吧!! 政治：成立審查機制，避免文化成爲政治之附庸。

註：項次標號僅代表研議策略之產生時序，並未指涉相互間之權重衡量。

臺灣大學學術期刊資料庫

An Empirical Study on Policy Case-Based Teaching of Citizen Participation:
The Application of Nominal Group Techniques

*Chun-chieh Ma**

Abstract

Over recent years, Harvard case-based teaching methods have been widely adopted overseas for courses on public policy, building dense linkages between practice and theory. However, although case-based teaching has gradually received greater attention in Taiwan, there have been few attempts to apply rigorous norms and processes to case-study based teaching. On this basis, this research carries out quasi-experiment on courses in the area of public affairs management case study analysis. Nominal group techniques (NGT) have been used to clarify and deconstruct important but complex, poorly communicated, and controversial issues in democratic society. This research applies the NGT method to both explore the viability of citizen participation in analysis of unstructured policy issues as well as measure the impact of case-based teaching on the cognition and viewpoints of participants and observers in the NGT process. Citizen participation in democratic society should seek to create public value. Therefore, this study produces a public value analysis questionnaire for participants in individual policy cases. Besides verifying the feasibility of linking case-based teaching methods with policy analysis courses, the research also shows that case-based policy courses can deliver both increased public participation and learning cognition. The strengthening of discourse on public affairs can deepen ideas on creating public value. Therefore, this

* Associate Professor, Department of Public Administration Management, National University of Tainan. Asia Fellow (2011-), John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
E-mail: ccma@mail.nutn.edu.tw, Chunchieh_Ma@hks.harvard.edu.

臺灣大學學術期刊資料庫

study argues that such methods can guard against multiple defects in public policy making.

Keywords: Citizen Participation, Harvard Case-based Teaching Method, Nominal Group Technique (NGT), Creating Public Value

臺灣大學學術期刊資料庫