政治科學論叢／第三十一期／民國 96 年 3 月／頁 39～86

多元社會下公眾參與地方發展之決策研議：互動管理的實證分析*

馬群傑**、陳建寧***、汪明生****

摘　要

在全球化的過程中，地方發展將面臨多元且龐雜的問題，其規劃行動經常會牽涉到多元社會中公共利益與公眾認知的衝突。由於在民主社會中，地方發展常奠基於地方公私群體的協力與共識凝聚，因此，能否釐清地方公眾的認知差異，進而凝聚共識，也就成爲地方發展規劃時所應重視的焦點問題。

高雄當前正由以往依賴重工業逐漸轉型爲以服務業爲主的都市，兼以面對兩岸於二〇〇二年加入世界貿易組織成爲正式會員與籌辦二〇〇九世運會，可預見往後高雄所面臨的地方發展情勢必將比今日更具挑戰性。然一直以來高雄地區對於公共議題的理性論述有限，地方發展所面臨到的困境與挑戰少受關注，從而導致民眾對地方發展瞭解不夠且

* 本論文修改自行政院國家科學委員會專題研究計畫「民間團體協助推動高高屏地區永續發展認知提升與策略研擬之研究(I)」，計畫編號：NSC94-2621-Z-110-003，並蒙諸位匿名審查委員悉心指教，令作者獲益良多，本文作者謹此致上最深刻的謝意！

** 國立臺南大學行政管理學系助理教授，北京大學政府管理學院博士後，E-mail: ccma@mail.nutn.edu.tw。

*** 國立中山大學公共事務管理研究所博士，e-mail: 89c003@mail.kscg.gov.tw。

**** 國立中山大學公共事務管理研究所教授，e-mail: mingshen@mail.nsysu.edu.tw。

收稿日期：95 年 2 月 21 日；通過日期：95 年 8 月 7 日

臺灣大學學術期刊資料庫

難以形成明確的共識。有鑑於此，本研究即藉由互動管理（interactive management, IM）的實證，歸納出「面臨二〇〇九年之高雄地方發展」九項競爭策略，並繪製增強結構（enhancement structure）圖，藉以有效釐定地區發展策略並釐清規劃盲點。研究結果發現，雖然高雄地區內部公私群體間對於地方發展策略存有差異，但經由兩回合三階段的互動會議後，公私兩群體間之認知差異已能有效降低。研究結果建議，由於面臨到地區發展資源的日趨匱乏，因此在進行策略性的地區規劃時，唯有凝聚共識與釐清地方發展問題，才能將有限的資源作最有效配置。本文所介紹的方法與成果應可提供有關單位舉辦公共論壇或公民會議相關作法之參考。

關鍵詞：高雄地方發展、互動管理、增強結構

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒　論

在新世紀中，由於跨國經濟活動的發展，資訊通信科技的進步，以及活絡發達的大眾傳播等因素，已使所謂「全球化」趨勢在世界各地如火如荼地展開（明居正，2000），隨著全球化的衝擊，在美國、英國及日本，中央政府逐漸面臨到傳播與溝通模式的快速進展以及財政收入上的困境，因此無力顧及地方發展。這種傳統國家主權逐漸削弱的趨勢，促使地域間的實質距離縮短，以致各地區或城市成爲全球競爭市場中的單一元素，造成地方面對面的激烈競爭。換言之，在全球化經濟發展、國與國之間界限已不再重要的現在，隨著跨國資本的移動及流動空間的形成，一種全球化城市（globe city）或世界都市（world city）的結構新風貌正逐步浮現，這便是地方經濟發展興起的開端（Blakely, 1994；夏鑄九譯，1998）。

因應這個時代趨勢的推展，地區應在全球化架構下，提出對應全球脈動而脈動的地區發展實踐法則與策略（王文誠，2004）。然傳統地方向中央申請補助、被動執行中央政府決策的中央集權式政府管制型態難以契合在地需要，並可能產生「政府失靈」（government failure）（Weimer and Vining, 1999），不足有效回應來自大環境中的問題與挑戰，因此地區發展行動遭遇到重大瓶頸，既有的行動成果已無法契合現階段地區發展所求（Drucker and Nakauchi, 1997；Stough, 1998；張其祿、黃榮護，2002）。

就此而言，高雄市的地方發展也同樣面臨到類似的發展課題。在地方政府的主導規劃下，近年來高雄所推出的地方公共建設與軟體形象規劃，都企圖將地方塑造成深具發展潛力的未來都會，然現實上，高雄地方發展問題仍多、困境依舊存在。

長期以來，高雄地區在推動地方發展時，多著重採取由上而下的單向政策推展行動，較少重視地方多元民意的需求；兼以地方發展行動策略亦常著眼於短期可見的政策產出，較少針對地區發展的長遠目標進行深入了解（汪明生、馬群傑，2002），也因此高雄地區雖然兼具自然與人文發展的雄厚潛力，近年來也辦理了不少行銷事件，但迄未見都市競爭力因此有所提昇（但昭強，2001）。究其表面原因，在於近年來所推展的地方發展

臺灣大學學術期刊資料庫

政策多偏重地區形象塑造，然實質影響地方發展的產業結構調整、環境衛生保護或人口素質提升等核心發展課題卻時受忽略，在此情形下，高雄地方發展資源多未妥適配置，而地方發展的問題根源依然存在。然深究其因，則在於決策者未足確實掌握多元群體對地方發展的認知意向，導引理性參與地方發展事務、監督批判地方發展問題（蕭元哲、馬群傑，2004）。

基於兩岸已相繼於二〇〇二年一月一日加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），與此同時，高雄亦爭取到二〇〇九年世界運動會的主辦權，在此情況下，高雄地區將同時面對全球化競爭趨勢下的人才資金流失危機，與獲取國際焦點、邁向國際舞台的轉機，如此發展情勢比過去更具挑戰性。面對上述全球化競爭的強烈衝擊，高雄如何厚植發展實力、培養相對競爭優勢，即爲當前地方發展的主要關鍵。

再者，高雄地方發展決策以往所偏重的由上而下施政模式，往往造成政府在資源配置時難以契合地方公眾的需求；相對地，地方民眾與私部門亦未扮演好批判監督的角色，藉由主動參與協助公部門推動地方發展的工作，由下而上地促成地方各界秉持理性思維對地方發展政策進行深層研討（汪明生等，2003）。因此，若能藉由團體學習釐清界定地方發展所面臨的困境與瓶頸，進而縮減公私群體認知差距、形成共識決策，信有助於地方發展問題的釐清與整體發展資源的妥適配置。

基於上述情況，如何有效釐清地方多元群體對地方發展的需求與認知，並凝聚在地公私群體的意見與共識，俾有限地方發展資源進行最適切配置，即爲本研究的關注重點。

貳、全球經濟下的地方發展

一、全球化的競爭趨勢

成功企業是能建構與融入全球化網絡的企業；同樣地，得以成長繁榮的地區，則是那些能與全球化環境保持互動關係的地區。地區並不是一個獨立的島，事實上，在廿一世紀的全球經濟中，確認和瞭解全球的經濟比地區經濟的連結更爲重要（蕭元哲，2001）。在一九八〇和一九九〇年代

臺灣大學學術期刊資料庫

的動態複雜性模型的影響下，此模型在地區研究者中變得熱門，並且用來區分快速和緩慢變化的過程，此種緩慢修正地區結構對於一個有更快速經濟和政策變化的遊戲中佔有一席之地。在此情況下，地區政策應該投入更多的努力去建立一個競爭場所，而不是去參與快速的修正過程（Andersson et al., 1993）。

一個地區雖由內生性政策起始茁壯、成長，但最終必會面臨其他區域的挑戰，才能維持競爭力，地區必須追求自我成長，但重要的是其本身能不能保持高度競爭力，並與外界保持良善的互動溝通。若不能夠有效掌握外在世界的脈動，地區縱然短時間內得以自保無虞，但終究會耽誤長遠發展的契機。因此學者認爲，當面對加速變化的外部環境，各國有條件的城市、地區和企業都應抱持「世界級」標準來看待未來市場的競逐。要走向成功，首先得放眼全球，而後力爭進入世界級（Kanter, 1995）。

Kanter (1995) 以波士頓地區、舊金山灣區以及西雅圖市爲研究對象，認爲這些地區之間都有其相似的特點：具有高品質的生活環境、寬鬆有活力的創業環境、吸引人才產生原創性的觀念意識以及引導高科技產品和知識產權的產生等，在在顯示出地方優勢的形成不僅取決於各種內生性發展條件的成熟，其與全球其他領域的接軌亦不可忽略。

在面臨全球化效應的衝擊下，中央政府的保護降低，因此地方在經濟、環保、財政、衛生、治安及交通等公共事務上，必須承擔更多、甚至是完全的責任；並且由於來自其他地方的競爭將更爲直接且明顯，故倘若全球治理的相關機制未充分發揮協調的功能，則各類資源的排擠效應將產生，地方被邊緣化的危機也會隨之出現（劉坤億，2003）。在這過程當中，地區本身是否足以培育出的一套有效的競爭機制就成爲一個重要關鍵。

就此而言，Porter (1995) 認爲「有效競爭機制的缺乏不僅造成都市經濟發展的問題，甚至也將產生諸多社會問題」。而地方政府及地區企業爲求因應地區發展所可能面臨到的問題產生，更應強化本身的競爭優勢，將產出效率、顧客參與以及市場競爭等觀念導入地方發展行動中，從而發揮企業性地方發展的主要精神（汪明生，1998）。換言之，市場導向的地方政府運用市場力量，採取「競爭性」發展，鼓勵民間扮演過去政府扮演的部份角色。市場的重整能讓政府獲致足夠的經濟規模來解決大問題，透過

臺灣大學學術期刊資料庫

多種誘因的鼓勵，促成市場競爭、地區間競爭、以及產業間競爭，俾激發地方發展的活力，並促成競爭力的提升。就在政府與市場的協調互動下，兩者相輔相成，相得益彰，這也就是一種經濟性地方主義（economic localism）或地區企業性主義（regional entrepreneurialism）（Kearns and Philo, 1993；Osborne and Gaebler, 1992）。

二、地方整體發展評估

在進入到後 WTO 時代，面對全球多邊貿易體系的規範及其他地區之激烈競爭，地區需不斷地進行創造性資產並發揮其潛力（Ache, 2000），其不但反映於都市意象之創造與提昇上，更需與產業發展相結合，使資源依照永續發展之原則作最佳利用，以提升生活水準、確保充分就業，此即爲地區競爭與地方發展之基礎（Knight, 1995）。

㈠地方生產力

地方之間的競爭包括了「生產力」以及層面廣泛的「永續發展能力」（劉坤億，2002；2003）。所謂的「生產力」，Kanter (1995) 認爲「把才智之士、勞工及投資人留住的是生活品質和社區品質－也就是企業因與本地其他業者往來獲致實力，才智之士因住在本地而得福祉」；因此，地區不僅必須吸引資源，還必須守住資源、發展資源，以型塑地區的優越品質（Stough, 1990; 1998）。

在地區生產力的發展進程中，地區經濟扮演著一個相當重要的角色，唯有地區經濟持續成長則地區的整體生產力才得以帶動；然與此同時，地區亦面臨到越來越多發展上的滯礙，如地區民眾失業、地方公共建設不足、地方財源難以自給等地區經濟問題的出現，因而衍生出諸多都市社會問題，諸如都市治安不良以及地區教育及建設經費不足等（Blakely, 1994）。這其中工作機會的供給是重點，工作機會的缺乏不僅會影響地方的經濟發展，甚至也將連帶導致社會問題產生（Porter, 1995）。因此，如果地區能構築優越的生產條件及良好的經濟基礎，除能對地方的消費者提供財貨和服務外，更能進一步提供地方居民更多的就業機會，以及成爲公共服務和公共設施等資源的稅收基礎，爲地區提供堅實的發展基礎；相對

臺灣大學學術期刊資料庫

地，雖然地區經濟的穩定對地方發展有正面助益，但地區中就業機會充裕、公共建設完善以及公務施政品質等也都和地區的整體發展密不可分。

㈡永續發展能力

在地方發展的「永續發展能力」方面，依照一九八七年聯合國「世界環境與發展委員會」（World Commission on Environment and Development）的會議結論，「永續發展」的觀念即爲「滿足當代的需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會」。

另依據 Blakely (1994) 的研究，地方發展是結合自然資源暨人爲要素的多元函數組合：

地方／區域發展＝ｆ（自然資源，勞動力，資本投資，創業精神，運輸，通訊，產業構成，科技，規模，外銷市場，國際經濟情勢，地方政府能力，中央政府預算補助，發展支援）

在此函數式中，等號的右端代表地方或區域永續發展所必須具備的條件，各函數的值越高即表示對地方或區域的發展越有正面的助益，也就是說函數內各變數標準越高，地區越有進步發展的可能，地區的成長發展也更爲可期。由此方面而言，探討地區發展不能再僅提供硬體建設、擘畫經濟願景，就希望吸引產業與人口進入，其更須由能源供給、社會發展與政治環境方面來著手，也因此 Stough (1990) 與 DeSantis (1993) 咸認爲經濟發展的效果是受到各項資源投入的影響，故應由各方面進行整合探討才能有效掌握及規劃地區長遠發展。

進言之，在地方競爭的過程中，除須重視都市產業競爭力與就業機會等經濟部門之強化與鞏固外（Short and Kim, 1999），在整體建設內涵與最終目標上，則「創造並維護一個公平、公正、安全、自由並適於居住的發展環境」才是重點所在（吳惠林，2001）。

㈢地方發展整體性評估架構

在進行條件面的地方發展整體性評估方面，Camagni 等（1996）認爲，

臺灣大學學術期刊資料庫

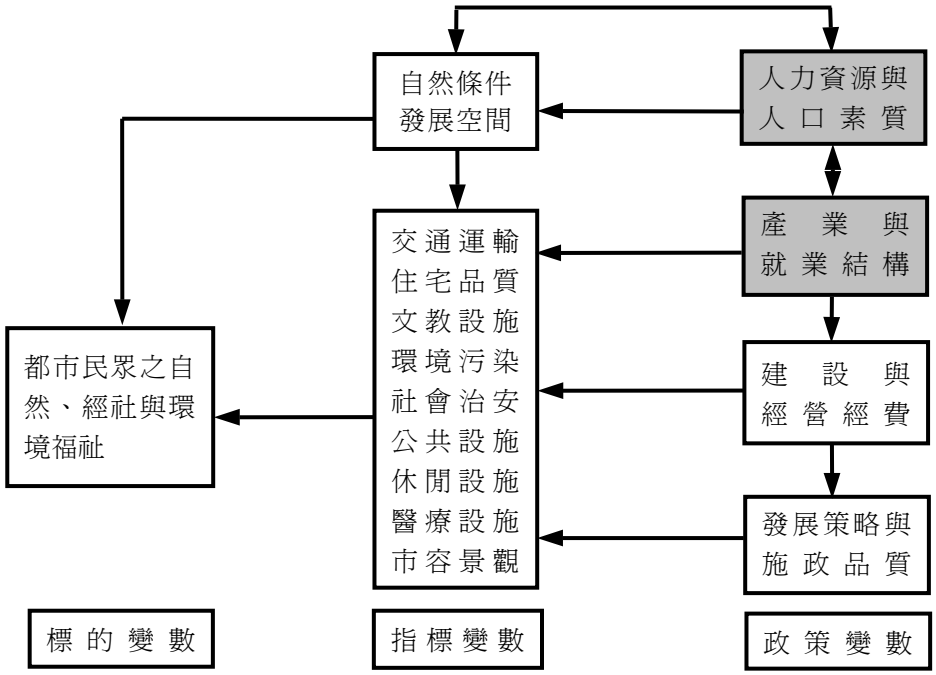
發展原則與政策應包含實質（自然與建築）、經濟、社會以及制度等四種永續發展領域，完全生態與美學、完全利益與經濟成長、公平正義與福利等永續發展原則，以及環境公平（同代及代際之間）、長期配置效率與分配效率之永續發展政策。在此基礎上，葉俊榮（1999）以自然條件面的「現狀」（State），社會條件面的「壓力」（Pressure）及政策與制度等實質條件面的「因應」（Response），形成永續指標的範疇界定與區隔基礎，亦即以 PSR 系統作爲規劃依據。在 PSR 系統中，永續發展表現在人文經社面向的議題可以三個層次呈現。第一層次爲自然環境狀態：係以受到經社活動衝擊的環境爲對象，藉由環境指標評估環境狀態的改變，了解環境的惡化或改善程度。第二層次爲社會面壓力：係以形成環境壓力來源的經濟與社會活動爲對象，藉由經社指標評估對環境生態造成的壓力。第三層次爲實質面的制度回應：係以回應環境與經社活動的制度爲對象，藉由制度指標評估當前環境生態現況與社會經濟壓力的制度回應情形。

另汪明生與辛玉蘭（1992）的研究中則提出，地區自然、經社與實質環境之整體良窳可以藉由「經貿規劃」、「交通旅運」、「社會治安」、「居住品質」與「文化發展」等指標進行評估，至相關指標變項最終並受地方「人力資源與人口素質」、「經濟與就業結構」、「財政收支」、以及「發展策略與施政品質」等政策變數之影響（圖 1）。進一步分析，地區生活品質的改善與提昇，雖與財政收支、施政品質息息相關，但有技術經驗的多數人力資源可以致力於建設性產業。藉由人力資源的累積，產業投資得以有效促進、產業與就業結構亦將隨之改變（Porter, 1995）。

經由上述，地區自然環境維護、經社條件提昇與地區整體生活品質息息相關。因此，在考量地方整體發展時，除了著重在經濟所得與物質消費之「地區生產力」滿足程度外，若能兼顧人力資源的引進與產業結構等調整，強化「地區永續發展能力」，調和地區自然、經社與實質條件，才是地區長期維持發展利基之所在。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　地方發展之整體評估架構



資料來源：Camagni et al. (1996)；汪明生、辛玉蘭（1992）；葉俊榮（1999）。

參、地方發展的多元群體認知

一、多元社會的個體協調與群體認知

現代社會是多元的社會，而多元社會自然有多元的價值觀，而在多元的社會中，重要的決策常是由多元群體來決定，因此個體在協調相互的行爲時，最須面臨到的就是「協調問題」（coordination problems），亦即在個人僅在他人也參與某項集體行動時才願意參與其中的情況下所衍生的問題（謬全吉，1984；Dovers, 1995）。

Schelling (1980) 認爲，協調問題可以藉由「聚焦」（focal point）來解決。當沒有一致同意的焦點時，個體能以其力量來創造一個焦點，以作出一個引人注目的提議。由於協調經常是透過適應、演化與不言明的溝通

臺灣大學學術期刊資料庫

來達成，因此 Johnson (1993) 即指出，「可以將協調視爲是一個透過明確的溝通所達成之積極與有目的的過程」。

人們經常採用互相溝通的方式來化解爭議與協調問題。然而單純地接收到訊息並不足以使個體參與一項行動，因爲每一個人都只在他人也參與該項行動時才會加入。就此而言，僅僅知道某項訊息是不夠的，每一個人都必須知道其他人也收到同一訊息，因此知道其他人所知道者是相當必要的，這也就是立基於「冷靜理性」（calm rationality）的「心智觀念」（theory of mind）。進言之，這種心智觀念，其實可稱爲一種能理解其他人心智狀態的「共通認知」（common knowledge）（Manin, 1987；Bohman and Rehg, 1997；Chwe, 2001）。

雖然 O'Gorman (1979) 與 Shamir (1993) 認爲，在現實的社會中共通認知不存在，並以「多元的無知」（pluralistic ignorance）這一概念來指稱人們對他人的信念抱持著極不正確的信念之情況，另外多元的無知也是一種個體層次上的扭曲，因此個人常以想像其自身的觀點其實乃是大多數人的觀點，藉此來減少自己的矛盾（Mullen and Hu, 1988；O'Gorman, 1986）。這種論述主要著眼於有限的溝通，包括對言論自由的箝制、政府控制媒體以及社會聯繫上的闕如等。

但由於共通認知除了透過溝通外，也可以透過「公共儀式」（public rituals）來協助群體進行協調，並在某種程度上創造群體、集體認同以及「想像的社群」（imaged communities），進而使「多元的無知得以有效降低」（Coser, 1990；Kuran, 1991）。由此可知，透過公開集會之公共儀式，個體可以有效檢視產生共通認知的社會過程，進而解決協調問題。

Fraser (1990) 認爲，群體認同係透過溝通而形成的，而一項公共儀式不僅代表了將意義從核心源頭傳遞給群眾中的每一份子，更能使群眾中的每一份子獲知其他人所了解的。並且因公共儀式可以「週期性地弭平地位差異之必要性，並藉此居高位者向地位低下者表示謙卑」（Turner, 1969），故可認爲其有助於社會的整合。換言之，公共儀式能公開並眾所周知地當著他人的面表達言論，使得以往隱晦及私人的事務變成共通認知，並透過「公共宣傳」（publicity）的「策略性資源」（strategic resources）機制來協調爭議，則公共儀式不僅可以型塑出共通認知，並能對多元社會的群體

臺灣大學學術期刊資料庫

認知衝突予以有效化解，這可視爲透過公共儀式解決個體協調問題並促成群體共通認知的最佳詮釋。

二、地方發展的民意需求與認知差異

就公共事務的決策過程來說，高品質的決策一般都需要同時面臨過程與實益層面考量，若決策者欲在諸多目標之間，尋覓出既具實益性且具正當性的選擇，那麼就必須廣泛徵詢各界的意見，以使各不同想法納入決策考量體系之中。即決策制定是將不同民意結合，並作成政策，以精確地反應社會上主流價值的行動架構（Moore, 1997）。基於民意對於政策的影響表現在兩方面（Dovers, 1995；孫煒，2001）：

1. 公眾知覺的程度：在某些議題可能比其他議題更能吸引公眾的注意，這是反映社會主要價值和政府政策的影響；
2. 公眾知覺的基礎：不同的公眾會基於不同的理由和背景注意不同的問題，且會因社會地位、族群、地域等背景差異而影響其知覺。

因此爲精準掌握公眾知覺、使政策爲各方所接受並降低相關衝突，許多公共政策之決策往往取決於委員會、公聽會、議會立法及公民投票等之多元群體決策機制，這些決策必須處理從強烈意見差異到無異議之間的過程，個人（personal）及人際（interpersonal）的障礙，其最重要就是經由解決不同動機及資訊衝突以達成協商（Moore, 1997）。

在地方發展的過程當中，相關的規劃行動經常會牽涉到多元社會中利益與認知的衝突，民眾對地方發展缺乏興趣、地方發展的相關資訊不易取得、相關資訊過於複雜而不易了解等因素，都直接或間接的導致民眾對地方發展認知不足及認知不清（陳碧珍，2001），所以釐清利害當事人及地方居民的判斷差異，也就成爲地方發展規劃時所應重視的焦點問題。

三、地方發展的互動學習

如果一群體成員有共同的利益或目標，並且如果這一個目標的實現會使所有群體成員的境況都比過去更好，如此只要在這個群體中的個人是理性的和自利的，他們就將爲這一個目標的實現而行動（Olson, 1965）。但

臺灣大學學術期刊資料庫

地方發展的推動經常會遭遇到層層的障礙，無法要求群體中的所有個人皆是理性自利進行分析、規劃與管理，故強調依靠專家決策的傳統政策分析即因之而起。然這種傳統政策分析僅重視專家見解與經驗知識，理智、智識、專業、能力、分析、冷靜、效率、因果推論多注重科學的事實判斷，缺乏道德上的辯證與倫理的約制，因此忽略政策分析上的價值判斷與人際判斷，產生諸多盲點與限制（林水波、石振國，1999：34-35）：

1. 欠缺解決問題的效度；
2. 欠缺民主的正當性；
3. 政策透視角度過於狹隘；
4. 無法有效掌握推動政策的機會窗；
5. 欠缺行政上的可行性。

由上得知，傳統政策分析所具備與追求的僅爲「工具性理性」，但欠缺「溝通性理性」，不足以解決現代政府所面對的複雜問題，也無法調和各利害關係人間的尖銳對立；再者，因「專家在構思與研擬公共政策時並非全然是客觀中立」（Benveniste, 1977），而菁英與專家因背負著自身的意識型態，所以並非絕對的客觀中立，乃「以客觀中立之名行專制獨裁之實」（Torgerson, 1986），因此其所研擬與制定的政策未必可取、常不可行（Dryzek, 1990；余致力，2002）。

基此，林水波與石振國（1999：36-37）認爲，「爲提供政策制定過程的正當性，並避免專家壟斷決策過程造成的單一視角盲點，應建構民主決策模式，將具一般民眾身分的政策標的團體與具實作人員身分的治理機關代表納入決策過程中，與專家共同形成政策社區，在一平等、開放、相互尊重與信任的公共空間中進行審慎充分的對話，尋求專業知識、日常生活智慧、實務經驗之間的充分融合，建立建設性的共識，使政策制定過程能兼具民主的程序理性與多面向考量的實質理性。」

由此可見，在地方發展的過程中，決策者應體認以往注重專家的分析核心模式、著重身分的權威性模式（Dunn, 1994, 2003）與菁英領導模式（謬全吉，1984；汪明生，2004），強調專業知識和決策權威，決策結果雖可顧及行政效率，但所運用的由上而下決策過程，標的團體往往無法接受其

臺灣大學學術期刊資料庫

結果，而引發種種抗爭活動，降低了決策結果的正當性，一旦整體經濟、社會及政治情境發生重大改變，可能推翻以往的決策結果，全體社會均將爲之付出極大的成本。

綜上，當代理性主義強調全盤依恃專家與菁英決策能力與品質的專家決策模型已有所不足，須藉由參與式的民主來尋求共識才足提昇政策決策品質（余致力，2002）。因此決策者在當今複雜的決策環境中應採取合作學習模式，長時期與各種社會團體進行週而復始的互動溝通以建立決策共識。合作學習模式的特色是由下而上的決策過程，在決策過程中與各團體進行週而復始的溝通互動，雖然決策可能曠日持久，但是決策結果較爲各方所接受，不致產生過大的政策轉變（孫煒，2001）。

肆、多元社會的公衆參與行動

一、公衆參與途徑

在當今強調民主治理、致力於解放民間力量的思潮之下，如何將公民的力量導入政策執行的體系中，俾有助於提升政策執行的幅度，不論在學術上或實務上，都是一值得深入探究的重要課題（林水波、王崇斌，1999）。

對地方發展而言，較爲適切的公眾參與制度主要爲公民複決制（referendum）與公民投票制（plebiscite）。在這種形式的政策制定過程中，參與者係以個別公民爲單位，且政策制定的最大效益要是符合最大多數人需求的政策主張。就此言之，如果能夠獲得全體一致（unaminity）的支持乃最佳，但由於各人之背景與偏好不盡相同，就殊難達成全體一致，只得退而求其次，以絕對多數（absolute majority）符合過半數人的政策要求，或以簡單多數（plurality）符合較多數人的政策要求爲選擇準據，而在投票上，選民只能以棄權、贊成或反對表示之，未能有相當的彈性（張世賢，1991）。因此要以公民投票或公民複決這種直接民主來達成社會資源的最適配置即有相當困難，需要其他政治制度機制（political mechanisms）或政府對各項問題所擬定的基本對策（generic policies）予以補充之（Weimer and Vining, 1999）。

臺灣大學學術期刊資料庫

公眾參與地方發展事務不只有公民投票與公民複決之途。在民主國家裡，民眾對特殊公共事務意見之表達，尚細分成「直接表達」與「間接表達」兩大類（表 1）。間接表達係指民眾透過他人來表達其對公共事務之意見，又可分爲透過正式管道（例如：選舉出行政首長與民意代表）與非正式管道（例如：政黨、利益團體、大眾傳播媒體）兩種方式。直接表達係指由民眾親身表達出其對特殊公共事務之意見，其表達方式則有主動與被動之別，前者包括了投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威、抗議與遊行等作爲，後者則係透過座談會、公聽會、民意調查與公民投票等途徑來表達。透過不同方式所表達出來的民意，雖然都提供了政策分析師與決策者一些思考方向與決策依據，但卻皆有其限制與不足，未必是多數民眾真實意見的代表（余致力，2000；Leach and Percy-Smith, 2001）。

基此，Fishkin (1991; 1995) 即對如何探詢多數、真實與優質民意提出一個突破性的概念與作法－進行審慎思辯民調（deliberative poll）。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（equal participation）與審慎思辯（deliberative)。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）。

表 1　多元社會的公民參與途徑

	民意表達方式	參　與　途　徑
間接參與	正式管道	選舉行政首長與民意代表
	非正式管道	政黨、利益團體、大眾傳播媒體
直接參與	主動表達	投書、叩應、遊說、請願、申訴、連署、示威、抗議、遊行
	被動表達	公聽會、座談會、公民投票、民意調查、社區調查或社區需求分析、固定樣本的調查、公共論壇

資料來源：余致力（2000）；Leach and Percy-Smith (2001).

臺灣大學學術期刊資料庫

二、審議式民主的公衆參與

直接參與的民主制度有其失靈之處（failures of direct democracy），因此需要其他政治制度機制（political mechanisms）或政府對各項問題所擬定的各類基本對策（generic policies），予以補充之（Weimer and Vining, 1999；張世賢，1991）。至於公共政策制定或公共事務參與的重點，並非在分析與決策而已，更重要的是其如何獲得必要的正當性與合法性，此在民主體系中，不能靠專家、官員或英明的領導者來達成，而須經由公民和政策制定者透過理性討論、思辯後，才能獲致道德判斷和政策方案的選擇（陳東波，1996）。基此，兼顧理性討論與審慎思辯的審議式民主理念由此而生。

在民主社會的公眾參與方法中，最基本的要算是共識決的根本習性，審議式民主的發展也就是透過「有限時間的集會進行協議，發表自己的意見，同時也容納他人的看法」（Habermas, 1982: 229）。「參與者藉由一次又一次的邏輯論辯，將所有複雜爭議性的議題予以化解，當所有的議案問題解決之後，所有的參與者不管居於贊成或反對的哪一邊，都對論辯過程中的每一細節得以清楚瞭解」（Braybrooke, 1996: 10-13），爲求掌握議案的資訊並促成具備可信性的審議成果，故在其過程中，參與者也發展出一套和行政當局溝通的模式，對政府單位施壓以促使產生政策相關資訊，並要求其以較爲簡易明確的說法向民眾解釋政策意涵，更要以公開透明且有數據基礎來闡釋對政策的採行或更替（Fishkin, 1991; 1995）。因此 Witschge (2002) 指出所謂的審議式民主，即「藉由理性的批判與對話所建構的社會性場域，其透過民主的型塑與公共意見的表達過程，促成正式決策的產出」。

再者，在審議的過程中，所有的理性論辯都有賴言論的公開表達與意見的直接溝通，並應經公眾嚴格的檢視與監督，因此，惟賴「公共場合」或「公開領域」的適切建構適足以促成審慎思辯式的民主參與。換言之，審議與公共領域乃密不可分（Witschge, 2002）。

在公開領域中，個人可體認到身爲「公民」的主體性，進而與他人在複雜的互動過程中形成集體認同，並從中意識到公共領域的存在（宋興

臺灣大學學術期刊資料庫

洲，2003）；另外，透過面對面溝通，互動式的公共論壇能帶動議題的討論與溝通，以較便捷、低成本、低障礙的方式，表達民眾的意見、意願，有助於政策的形成（Gualtieri, 1998）。因此在實際社會的民主實踐過程中，公共領域以許多非選舉的公共論壇（public forum）型式予以呈現，諸如公民會議（citizen conference）、共識尋求會議（consensus conferencing）、城鎮會議（town meeting, town hall meeting）、社區會議（community committee, community advisory committee）、社區鄰里論壇（neighbourhood forum）、公民陪審團（citizen juries）以及國家議題論壇（national issue convention, national issue forum）等公共論壇的成立與訴求，其主要目的在於藉由參與以表達對公共事務與公共利益之關懷（楊日青等譯，1999；宋興洲，2003；Leach and Percy-Smith, 2001；Barabas, 2002）。綜上所述，公共論壇的存在，乃有助於公眾共同審議與辯論的產生。

在公共論壇的學習民主中，須藉由了解其他人的需要來獲取到最佳的政策成果。在這種動態的協商過程中，沒有任何一個單一的團體有辦法取得絕對的主導權，因此透過協調的管道才有合作的可能。當民眾從參與當中獲取到經驗的時候，他們有時也會了解到個人的需求可能不會被接受，但是接受別人的意見不必然會損及自身的權益。就這點而言，參與者透過對需求問題做協調其實是更爲值得且有效達成目標的方式。

雖然透過這些過程民眾的公民素養得以提昇，且民眾亦能由相關行動中得到集體決策制定相關的知識啓蒙，促成了學習民主與理性的政策辯論的發展。但由於利益團體的興起對公共政策運作的介入已成爲目前世界各國普遍的現象，未來這種現象將更爲明顯且司空見慣（吳定，1993）。故在此發展趨勢下，只是開放參與管道是不夠的，應「將以往具爭議性的活動轉換爲積極正面的行動主義、將封閉的利益團體活動轉化成公開透明的社會參與、將新的地方參與活動融入既有的政策參與工程之中」（Abers, 1997: 43-45）。因此，唯有透過可信賴且公平運作的公眾參與體制或問題建構方法，才能在避免利益團體的公共政策壟斷活動運作下，兼顧公共利益與全民福祉的追求。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、研究方法與研究設計

在公共事務管理領域中，不乏對問題建構或認定的方法，如腦力激盪法（Brainstorming, BSG）、名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）、互動管理（IM）以及公民會議等各種集體決策方法，都具備完整的公眾參與程序。運用集體決策方法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（張寧，2004）。因此透過這些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。在清晰事實的基礎上，民眾可以透過學習，對彼此不同認知予以尊重包容。

由於地方發展事務中，多元參與者的意見凝聚奠基於地方公私部門的協力與共識，因此體制的參與者應具有平等的發言權與決策地位，能在此平等的基礎上進行政策的協商和決策，其政策過程也必然是要符合民主的原則（Goymen, 2002）。高雄地區一直以來對於公共議題的理性論述空間有限，而且民眾長時期漠視地方發展所面臨到的困境與挑戰；再加上政府公部門與地方居民間因缺少面對面的政策溝通，故而對於公共議題的論述常落入各自堅持但難以形成共識的迷思當中，因此導致地方發展的努力多只見諸於零星的專業研討與無系統的辯論，然實質上卻缺乏跨學科的研討與理性思維的論證空間，從而錯失諸多發展先機（汪明生、馬群傑，2005）。因此本研究即透過 IM 此種多元群體決策行動的整合機制，釐清界定議題，並由團體學習中找出方案、策略以縮減認知差距、形成共識，進而對高雄地方發展困境作清楚解構，以期能提出切合國際情勢之競爭發展策略。

一、研究方法與內涵

㈠名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）

名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）源自於一九三〇年代

臺灣大學學術期刊資料庫

Alex Osborn 所發明的腦力激盪法，經由 Delbeoq 和 Van 於一九六八年所發展形成（Delbecq et al., 1975；林振春，1991），其乃針對非結構化的問題，利用群體作業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，其用途除了可確認某特定議題－政治、經濟與文化層面之內涵元素之外，並可對於議題的目標或優先順序進行確認與排列（David and Keith, 1982；Thomas and Dooris, 1989）。至其方法之優點，則約有如下數項（Delbecq et al., 1975: 23-25）：

1. 由於每一成員具有同等之參與機會，因此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；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. 由於可安靜地書寫意見，因此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，並避免漫談及其他群體作業方法中效率低的缺失。

正常的 NGT 討論小組是由 5～9 人組成，少於 5 人會影響意見的品質與多樣性，多於 9 人會延長議程且對意見的產出品質影響不大，因此林振春（1991）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。其過程係將討論的問題向小組成員說明，每一小組成員儘可能寫出對此問題的意見於一張紙上，然後每一位成員輪流記錄意見於黑板或大壁報紙上，在所有成員意見未寫完之前不容許相互討論。接著以互動群體作業，就每一意見簡要地逕付討論，最後由所有成員依每項意見的重要性投票，表決其優劣排序（Delp et al., 1977）。由於本研究所將採行的 IM 模式是一種針對複雜事務所開創的集體參與決策機制，故其可說是一種以 NGT 技術爲基礎之公共決策管理系統（汪明生、張寧，2001）。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈡ IM 理念

互動管理的理念係爲 John N. Warfield 於一九八〇年時自維吉尼亞大學（University of Virginia）中發展起來的。此後此一理論模式被逐步擴充，至今互動管理的實作運用已然被推廣到許多層面，尤其是在企業界，互動管理的決策模式更已成爲澄清非結構性問題的重要程序；相較之下，在倡言地方自治、民眾參與的公共事務管理相關層面，所述及的多爲對人的投票權，對於互動管理方面的發展就較少爲人所注目。然事實上，這樣的看法不僅喪失了民主的真意，且在代議制度民主政治之下，更衍生出許多違背民主原則的結果。

因此，雖然透過專家、決策者與利害關係人的參與式民主行動花費較高、費時較長，但可增加方案的合理性及合法性，並降低執行的阻力，更重要的是，所產生的決策，完全是真正符合自己需要的（許文傑，2000）。由於互動管理的發展是基於一群人需要克服複雜事態的認知、博識事態、共同處理關心的主要層面，在分析與描述有效行爲的基礎下對事態作深入的瞭解；這一切都建立在合作、承諾以及嚴謹而且努力組合架構的精神上（Warfield and Cárdenas, 1994）。也因此互動管理可以說乃是一種針對複雜事務所開創的管理系統，其目的即在集體決策中運用以克服超越一般型態的問題，期能正確解決議題爭端，這種以民眾直接參與政策發展行動的機制不僅較切合地方民眾的需求，其更足達成較優的決策品質，可說最爲符合本研究針對地區形象發展工作由下而上的「直接民主」要求。

㈢ IM 方法

IM 所採用的方法包括名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）、德菲法（Delphi, DLP）、詮釋結構模式法（Interpretive Structural Model, ISM）及其他數種方法。由於上述的澄題結構（problematique）是以 NGT 產生和澄清想法，以 ISM 完成結構，故以 NGT、ISM 爲較具重要性。DLP 因小組不需聚在一起，所以就缺乏直接互動的好處，也因此在互動管理的活動當中較少引用，雖然如此，但當情況有所需要的時候 DLP 仍是一種相當有效的輔助系統。

臺灣大學學術期刊資料庫

IM 除了典型的 NGT 程序外，另又提出了增強的 NGT 程序，這種的結合使得增強NGT模式更能對於解決混雜不清的問題時的架構建立行動有大助益。所謂的增強 NGT (enhanced NGT) 程序，其也就是省略掉典型 NGT 的最後部分，由於此一最後部分最主要存在目的乃在於產生最後分級，且當研究者發覺到在建立分級行動之時，ISM 是爲更合適的方法(Warfield and Cárdenas, 1994），故即對此一部分予以割捨。

在 ISM 的過程中，參與者被要求回答電腦所呈現的問題，而問題的最後答案以過半數的民主規則爲依據。使用此一方法期間，參與者也將被要求提供他們個人決定的依據，以便讓其他人同時得知不同觀點和資訊，以供最終決策參酌之效。實言之，大部分的學習也就是在這種觀點的交流之中產生（Warfield and Cárdenas, 1994）。

㈣ IM 成果與結構應用

IM 活動的有形成果爲說明圖，如組型（patterns）、結構圖（structural graphics）、關係圖（relationship maps）、圖表（maps）或詮釋結構模型（interpretive structural models）。當中以澄題結構進行表現的成果案例相當多（Warfield and Cárdenas, 1994），其也是 IM 成果當中較爲重要的一種。

增強結構（enhancement structure）是求釐清焦點策略與定位，其因素間的關係是「將增強什麼的價值」，由於因素間關聯程度的增強，行動選擇將對其他因素有顯著影響，進言之，當選擇完成，前向因子將增加後向行動選擇的價值。個別產生增強結構是有缺點的，因爲缺乏問題重要因素忽略關係解釋，集體利用對話將能以強調好意見消除壞意見而使資訊更精練，所以最後的形式不反應個人選擇而反應集體的最佳思考，透過集體決策的進行，公共政策將能有效切合民眾的需求，決策者不僅因此得以提升決策品質的穩定度，更能減少行政部門進行錯誤決策時對於有限資源的無端耗損。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、研究設計

㈠ IM 議題規劃

高雄市前任市長謝長廷在二〇〇四年市政會議中表示，「高雄市爭取到二〇〇九世界運動會主辦權，是台灣首度爭取到國際性運動盛會，未來高雄的市政建設要有國際化思考，重大的建設要有明確的時間表，高雄市民也才會有具體的城市目標」（高雄市政府，2004）。依循此一規劃，高雄市政府將二〇〇五年度的市府施政主軸界定爲「健康城市」，希望打造健康的市民、健康的家庭，以及活力、快樂、舒適的海洋健康城市。因此，提出「提升市民體能，擴大市民參與」、「健全市民心靈，提升公民文化」及「營造優質空間，促進永續發展」三大目標，並配合行政院推動「健康台灣年」施政方針，將「健康城市」擴大調整爲「國民身心健康」、「環境永續健康」、「政府體質健康」、「經濟體制健康」、「社會互信健康」及「生活品質健康」六大面向，積極推動相關市政建設。在「健康城市」的主軸規劃下，雖然高雄市政府企圖在二〇〇九年世運會舉辦前將地方塑造成深具發展潛力的未來都會，但實際上高雄地方發展仍面臨鉅大挑戰。

近年來高雄市政府所推展的地方發展政策常偏重地區形象塑造，然地方發展的產業調整、環境保護或人口素質提升等實質發展課題相對受忽略，在此情形下，高雄地方發展資源常面臨到難以適切配置的窘境，而地方發展的問題根源依然存在。然更重要者，還在於市政府較少針對多元群體對地方發展的認知意向進行了解，進而激勵理性參與地方發展公共事務，由經濟、社會、政治、政府等各面向問題集思廣益，根本化解地方發展問題（馬群傑，2005）。

有鑑於此，故在高雄都會區逐步邁向國際性都會發展、並與亞太港口型都市競爭的同時，藉由多元群體對地方發展事務的理性論辯，探討如何透過二〇〇九年世界運動會的舉辦，促成地方經濟、社會、政治、政府整體發展，進而提升地方發展競爭力，即是今後二年高雄都市發展的主軸需求。由於 IM 是針對複雜議題在嘗試過其他處理方法而成效有限下，被用來解圍以解決爭端問題所發展出來的一種管理系統，因此本研究即運用 IM

臺灣大學學術期刊資料庫

此一適合多元群體共識凝聚的集體決策輔助機制，彙集地方不同群體對於二〇〇九年世界運動會舉辦前之高雄地方發展的意見共識，期望藉由涵養地方民眾冷靜但熱心參與公共事務的智慧、強化協和理性分析公共事務爭議的能力，研議出攸關高雄地方短、中、長期發展的策略與共識，塑造高雄地方發展的相對競爭優勢。

㈡問卷指標設定

由於二〇〇九年世界運動會的舉辦乃未來數年內高雄地區將面臨到的最大發展考驗，故可見對高雄地區發展的影響將至深且鉅。為迎接二〇〇九世界運動會，在「海洋首都」的總目標之下，高雄市政府以「健康城市」作為施政目標，期盼培養市民熱愛運動、提昇品格、心靈、保持個人健康，同時建構健康安全的生活環境。為營造共識、全面宣導，訂定出「健康城市綱領」，以「活力、快樂、舒適的海洋健康城市」為願景，提出包含「提昇市民體能，擴大市民參與」、「健全市民心靈，提昇公民文化」、「營造優質空間，促進永續發展」等三項政策目標，以及⑴以全球標準，營造健康城市，迎接二〇〇九世運會，持續向國際級之生活品質邁進。⑵均衡推動「健康體能」、「健康心靈」、「健康環境」三大主軸，妥適發展市民身、心、靈健康及與環境的互動。⑶推動全民參與，整合社會資源，增進市民對健康的認知，營造共識與認同。⑷由教育著手，培育健康下一代，改變市民體質，提昇高雄市未來競爭力。⑸建構城市健康指標，持續調查研究，以促進永續發展等五項政策主張。至其具體策略，則區分為自然條件、社會條件與實質條件，敘述於實施計畫中（高雄市政府研考會，2005）（表 2）。

㈢ IM 研究程序

基於上述，本研究以探究因應「面臨二〇〇九世界運動會的高雄地區整體發展策略」作為觸發問題之核心，探討地方多元群體進行互動研討前後的認知差異，IM 參與者之樣本選取以公教界、產業界、傳播媒體界、大專學生及一般民眾等五群體為母體，並顧及以 NGT 為發展基礎的 IM 討論小組擁有人數參與的限制，因此各群體分別再以隨機抽樣方式選取 3

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　IM 問卷指標選項

條件	綱　領　要　項	內　　容
自然條件	1.推廣綠色社區	垃圾減量、資源回收、環境美綠化、閒置空地管理、綠色消費，社區資源永續管理。
	2.維護生物多樣性	溼地公園、生態維護、動物保育。
社會條件	3.推動全民運動	推動運動人口倍增、建構優質運動環境、鼓勵市民養成運動習慣、鼓勵各行各業上班族動起來、發展各社區特色運動、推廣體育專業人力融入社區。強化民間體育運動團體運作功能、整合民間社團資源、共同舉辦國際性賽會、設置社區活動引導中心、善用社區活動空間。
	4.活化體能教育	充實體育師資、改善體育設施、推動一校一運動、創新體能活動內容、鼓勵創意體能活動。
	5.推動生命與品格教育	推動生命教育、推動品格教育、品格管理培訓計畫。
	6.落實終身學習	提昇終身學習人口、推動 e-learning 學習網。
	7.提昇藝文生活品質	推動書香城市、推廣藝文活動、增設藝文空間、公共藝術、推動藝文人口倍增、提昇藝術文化教育水準、建構藝術文化生活網。
	8.鼓勵參與志願服務	推動各類社會服務志工機制、志工人力倍增計畫。
實質條件	9.推廣健康自我管理	推動新世紀健康照護網、提供民眾健康維護與醫藥諮詢、落實社區保健服務。
	10.建構健康檢測體系	落實體能護照、健康體能檢測。
	11.強化紓壓機制	落實心理輔導諮商、生命線、心靈救助網。
	12.強化都市生活衛生安全網絡	消防安全、環境維護、醫療照護、警政治安、交通、無線平台整合。
	13.建全支持系統	健康生活資訊網絡、支持性財源挹注、各類諮詢系統。

資料來源：高雄市政府研考會（2005）。

人，擔任 IM 參與者角色，其爲：地區公務部門（高雄師範大學高階公務人員碩士在職專班）3 名、私部門的產業界（高雄第一科技大學管理學院碩士在職專班）3 名、媒體界（中山大學傳播管理研究所碩士在職專班）3 名、大專學生群體（高雄醫學院醫學系環保社與高雄第一科技大學管理學院大

臺灣大學學術期刊資料庫

學部學生）3 名以及關心地方發展事務的一般民眾 3 名，共計 15 名，其中女性 7 位（佔 46.7%），男性 8 位（佔 53.3%），引導其參與 IM 會議，並進行兩回合的互動研討，以聚納地方群體對地區推展發展決策的認知差異。研究採三階段兩回合式的實證設計，進行程序區分爲「計畫」、「互動」以及「追蹤」等三階段，而在「互動階段」且進行兩回合的互動研討。

整體研究共區分三階段進行。在「計畫階段」，因有鑑於高雄市政府所釐訂之健康城市綱領雖涵蓋「提昇市民體能，擴大市民參與」、「健全市民心靈，提昇公民文化」、「營造優質空間，促進永續發展」等三大政策目標與 13 項地區發展綱領要項（表 2），但其爲高雄市政府由上而下的單向施政規劃，當中何者較切合地方公眾的發展需求，則有待進一步檢驗。因此，研究即引用前述 13 項地區發展綱領作爲探究 IM 行動之效益衡量指標，除依地方發展整體評估文獻中自然、社會與實質條件等區分外，並分別於第一回合之互動會議前與第二回合互動會議後對參與者進行前、後測問卷調查，並藉由 SPSS 10.0 for Windows 統計軟體分析來進行問卷之信度與效度檢定、兩回合相依樣本 t 檢定以及獨立樣本 t 檢定結果分析，所探討之各準則皆以 Likert 的 7 等第量表衡量，由非常不重要到非常重要做意見評選，越滿意評選得分越高，期望藉此得同時探究地方公眾對市政府施政目標與綱領的認同取向。

在「互動階段」，參與對象區分爲政府公部門與非政府私部門之專家學者，針對所選定主題「面臨二〇〇九世界運動會的高雄地區整體發展策略」，進行兩回合之互動會議研討，兩次會議期間相距一周。經由前兩階段之計畫與互動，最後於「追蹤階段」採用結合 NGT 與 ISM 的增強 NGT 模式進行策略性之地區發展規劃，以便於產生想法及完成結構，IM 成果則選擇以澄題結構展現。

陸、實證結果與分析

一、IM 成果

在本研究 IM 會議中，由於參與者背景各異，故研討時認知差距頗大，

臺灣大學學術期刊資料庫

但也因參與者職業背景的多元化，故能提供有別於政府單方面施政的多元觀點民意需要，釐清高雄地方發展盲點並提供可行建言。

在第一回合研討中，參與者參與之初共提出如上述 19 項未經完整定義的發展策略，經過 NGT 的獨立思考、理性論辯及公開表達程序後，歸納並票選出 11 項優先發展策略。

IM 會議之 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）。基此，本研究 IM 參與者共計有五群體，總投票人數爲 15 人，故表決票選方案時乃以 8 人（含）以上爲過半數同意；另在分數的配與上，每位參與者依照個人對不同方案的重要性給予不同權重評分，即每人在先前 18 項討論方案中，各選取 5 項，選出之 5 項方案再依本身評量重要性給予 5～1 不同評分（5 分代表重要性相對較高、1 分代表重要性相對較低）。經此評比，本階段再由前 18 項方案中篩選出 11 項票選方案。

值得說明者，爲考量 IM 會議的規範，進行兩回研討與增強結構的研擬，因此各方案選項編號須予確定，前後一致使不造成分析困擾，故此，本研究依照提案先後次序給以項次編號。

經由兩回合 IM 會議討論，本研究共歸納出 9 項「面臨二〇〇九年之高雄地方發展與競爭策略」，可大別爲：「發展觀光景點，提升優質觀光行程，突顯高雄之美」、「提升政府決策層次，增加資源分配」、「將高雄建構爲海空營運中心」、「加強高雄環安衛管理」、「推動生命與品格教育，重視老人福利措施，提升市民生活水準」、「建構安適的運輸體系」、「完全開放舊港區爲水上休憩區，加強休閒行銷、主題規劃，進行城市行銷」、「健全社會和諧，消弭政治分歧」與「舉辦各項國際及全國性大型展覽活動，以建立市民參與都市活動的習慣與信心」等。相關結果，可由表 3 中得明確區分。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　修正後之 IM 策略要點

編　號	策　　略　　要　　點
1.	發展觀光景點，提升優質觀光行程，突顯高雄之美
2.	提升政府決策層次，增加資源分配
3.	將高雄建構爲海空營運中心
4.	加強高雄環安衛管理
5.	推動生命與品格教育，重視老人福利措施，提升市民生活水準
6.	建構安適的運輸體系
7.	完全開放舊港區爲水上休憩區，加強休閒行銷、主題規劃，進行城市行銷
9.	健全社會和諧，消弭政治分歧
10.	舉辦各項國際及全國性大型展覽活動，以建立市民參與都市活動的習慣與信心

註 1：原始資料中第 8 項策略「規劃中爲世運會建立一座 50 億的綜合體育場，不如建立五座 10 億的運動場，讓運動區域擴散」，經第二回合 15 位 IM 參與者表決結果以 13 票過半數通過予以刪除，然爲維持資料分析上前後一致性，因此在刪除第 8 項同時，其他項策略編號仍予以保留。

註 2：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。

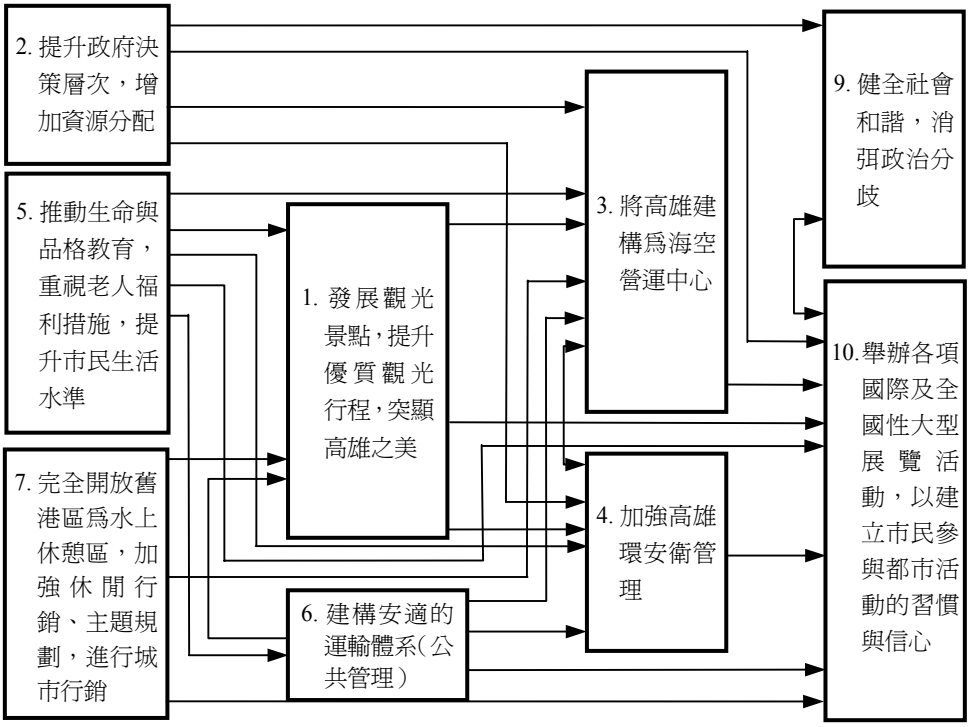
資料來源：本研究

二、增強結構

NGT 第一次互動研討會所得策略，其兩兩相比過程一般以 1→2、2→1、1→3、3→1……等方式，當時與會者係以 1→2、1→3、1→4……等方式作兩兩相比，故呈現兩兩策略相比時，有出現非因果關係，今爲呈現問題本質，第二回合研討會議即要求參與者先就上次會議策略所得之增強結構圖再作考量及細部修正、澄清，使得策略在文意、排序方面所呈現的增強關係更通暢，同時，策略更單一化、具體化及明確化，並符合 NGT 精神，讓與會參與者更能充分表達。至其增強結構則如圖 2 所示。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　面臨二〇〇九世界運動會的高雄地區整體發展策略增強結構圖



資料來源：本研究

三、評量準則統計分析

㈠信度與效度

1. 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。由於 Cronbach α 係數在大於 0.6 時表示研究已達可信的程度（Malhotra, 1993；Tull and Hawkins, 1993），若 Cronbach α 係數大於 0.7 時更表示信度極高（Cuieford, 1965），至於在實務上，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，

臺灣大學學術期刊資料庫

2002；曾紀幸，2003）。

就本研究對兩回合評選準則之檢證，在第一回合問卷中之 Cronbach α 值爲 0.8866，第二回合 Cronbach α 值爲 0.9245，兩者皆高過 0.7 之高標準，因此可見本研究之問卷衡量一致性無問題。

2. 效　度

效度分析可分爲內容效度（content validity）、準則效度（criterion validity）與構面效度（construct validity）等三類（Kerlinger, 1986）。內容效度是內容的代表性（representativeness）或該內容產生過程內容母體抽樣適切性（adequency），在代表性方面其常用的準則可爲主觀判斷（judgment）（Bloom, 1956）；同時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（pretest）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）。構面效度指衡量工具可測量理論概念或特質之程度，其又可分爲符合效度（convergent）和區別效度（discriminate），當使用不同的方法測量相同特質顯示出高相關程度，則符合效度則高；另用相同方法測量不同構念之相關度低，其代表有區別效度。至於準則效度係以所測之分數和效度的相關係數來代表測量工具的效度高低。

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 IM 之問卷內容（李石舜，2003；龔天發，2003；顏明忠，2003；楊正元，2003；張寧，2004；蕭元哲、馬群傑，2004），並結合實務上高雄市政府研考會所研擬之「高雄市健康城市綱領」（高雄市政府研考會，2005），再經預試對不合宜處進行最後修改研擬。基此說明，除無由對準則效度及構面效度進行檢證外，應可確信具備相當程度之內容效度。

㈡兩回合相依樣本變異數分析

表 4 與表 5 中列出 IM 參與者於接受 IM 互動研討會議前後對於同一評量準則之選取得分。由第一回合平均得分之 F 檢定得知，平均分數落於 6 到 7 分之間，表示受訪者對於此 13 項地方發展準則的評分程度落於「重

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　第一回合問卷 F 檢定結果分析

		平均數	標準差	F 檢定	顯著性
自然條件	1. 推廣綠色社區	6.4667	0.8338	3.5833	0.0462*
	2. 維護生物多樣性	6.0000	1.1952	5.0000	0.0178*
社會條件	3. 推動全民運動	6.6667	0.4880	0.6250	0.6554
	4. 活化體能教育	6.2000	0.8619	5.3000	0.0149*
	5. 推動生命與品格教育	6.2000	1.0823	1.6000	0.2488
	6. 落實終身學習	6.2667	1.0328	0.1667	0.9505
	7. 提昇藝文生活品質	6.1333	0.9155	0.4333	0.7818
	8. 鼓勵參與志願服務	6.0667	0.9612	3.5625	0.0470*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	6.4667	0.6399	0.5714	0.6896
	10. 建構健康檢測體系	6.2000	0.8619	0.2857	0.8807
	11. 強化紓壓機制	6.1333	1.0601	0.9706	0.4651
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	6.9333	0.2582	1.0000	0.4516
	13. 建全支持系統	6.4000	0.9103	0.4000	0.8045

*P<0.05
資料來源：本研究

表 5　第二回合 F 檢定結果分析

		平均數	標準差	F 檢定	顯著性
自然條件	1. 推廣綠色社區	6.6000	0.6325	0.5000	0.7368
	2. 維護生物多樣性	6.2667	0.9612	1.5417	0.2633
社會條件	3. 推動全民運動	6.6000	0.5071	0.8750	0.5121
	4. 活化體能教育	6.0667	0.7988	1.6875	0.2287
	5. 推動生命與品格教育	6.2000	1.0142	1.3571	0.3156
	6. 落實終身學習	5.8667	1.3020	0.1970	0.9343
	7. 提昇藝文生活品質	6.0000	1.7321	0.4167	0.7931
	8. 鼓勵參與志願服務	5.9333	1.1629	5.3889	0.0141*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	6.5333	0.6399	0.1875	0.9395
	10. 建構健康檢測體系	5.9333	0.9612	0.9643	0.4681
	11. 強化紓壓機制	5.8667	1.3558	0.0395	0.9965
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	6.5333	0.6399	1.0833	0.4152
	13. 建全支持系統	5.9333	1.0998	0.0400	0.9964

*P<0.05
資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

要」與「非常重要」之間；進一步分析 IM 互動會議前受訪者得分差異程度的 F 檢定，在第 1 項「推廣綠色社區」與第 2 項「維護生物多樣性」的自然條件，以及第 4 項「活化體能教育」與第 8 項「鼓勵參與志願服務」的社會條件等四準則選項中，在自由度爲 14 時，四者的 F 檢定值分別爲 3.5833、5.0000、5.3000 與 3.5625，其 p 值則分別爲 0.0462、0.0178、0.0149 與 0.0470，皆達到 0.05 的顯著水準，表示在進行 IM 會議之前，15 位 IM 參與者對高雄地方發展策略意見之分岐。

再經由第二回合 F 檢定分析，所得平均分數落於 5 到 7 分之間，表示受訪者對於此 13 項地方發展準則的評分程度落於「稍微重要」與「非常重要」之間；進一步比較進行 IM 互動會議前與會議後受訪者得分差異程度的 F 檢定，可看出在第一回合中，參與者對「推廣綠色社區」、「維護生物多樣性」、「活化體能教育」以及「鼓勵參與志願服務」等四準則選項所呈現認知上的顯著差異，經由兩回合的理性思辯與探討後，在第二回合結束後的認知調查中，所呈現者僅餘社會條件的第 8 項「鼓勵參與志願服務」出現顯著性差異（F 檢定值 5.3889、p=0.0141），此表示參與者在經兩回合的互動會議後，地方發展意見的分歧程度已有相當程度的收斂，由四項差異縮減至僅一項差異。換言之，IM 會議舉辦前與其後，參與者評選意見有顯著差異，可說 IM 會議之研討對於參與者的思考認知有顯著的影響，由此可知這種多元群體的決策思考模式對於扭轉個人意見具有相當程度的效益。

㈢兩回合獨立樣本 t 檢定結果分析

SPSS 執行統計分析以進行獨立樣本 t 檢定。研究中以職業別爲自變項，區分爲「公教界」、「產業界」、「傳播媒體界」、「大專學生」與「一般民眾」等五群體，依變項則爲 5 構面的 13 項評量準則，分析時則採 95% 的信賴區間對兩組樣本平均分數差異進行區間估計。由於 SPSS 所進行的獨立樣本 t 檢定會因變異數同質性 Levene 檢定結果而有所差異，因此，當變異數同質性檢定結果未達顯著時，其結果應採原始之 t 值；相對地若變異數同質性檢定結果達顯著，表示兩組樣本變異數不同值時，則應採經過校正後的 t 值（張紹勳等，2000）。

臺灣大學學術期刊資料庫

在第一回合公私部門的 Levene 變異數同質性檢驗中（表 4、表 5），「推廣綠色社區」、「維護生物多樣性」、「活化體能教育」以及「鼓勵參與志願服務」等四準則選項之變異數同質性檢定結果之 F 值分別爲 3.5833、5.0000、5.3000 與 3.5625，p 值分別爲 0.0462、0.0178、0.0149 與 0.0470，均小於 0.05，已達顯著水準，因此在進行獨立樣本 t 檢驗的時候，應採用校正過後的 t 值。同理，進行第二回合公私部門的變異數同質性檢驗時，在「鼓勵參與志願服務」項中，由於其 p 值亦小於 0.05 的顯著水準，因此已達顯著性要件，由此可知其變異數明顯不相等，故應採用經過校正後的 t 值來檢測兩組平均數的差異。由於獨立樣本 t 檢定的目的是在於，當考慮樣本個別差異及測量誤差的變異量後，其平均數的差是否達到統計學上的顯著水準。因此，經過對於公私部門的 Levene 變異數同質性檢驗後，t 值與顯著程度稍有改變，其值如表 6 至表 12 所列。

在第一回合的問卷中，第 1 項「推廣綠色社區」、第 2 項「維護生物多樣性」、第 4 項「活化體能教育」以及第 8 項「鼓勵參與志願服務」等四項評量準則之 p 值亦均小於 0.05 的顯著水準，表示公私部門 IM 參與者對於此四項評量準則之得分平均數存有顯著差異，即依變項的得分會因爲受試者本身職業背景的不同而有所區別。換言之，在第一回合的問卷中，公私部門受試者間對於此四項評量高雄地方發展的準則所給予的認知權重差異性較大，然差異性如何，則須進一步分析。

由第一回合獨立樣本 t 檢定分析結果得知，公私群體對於高雄地方發展的認知差異，出現在五種相對的角色群體間：⑴公教界－產業界（鼓勵參與志願服務）；⑵公教界－大專學生（鼓勵參與志願服務）；⑶產業界－大專學生（維護生物多樣性）；⑷傳媒－大專學生（維護生物多樣性）；以及⑸傳媒－一般民眾（維護生物多樣性與活化體能教育）等方面。詳述之，在公教界與產業界對於「鼓勵參與志願服務」的看法上，經 F 檢定後未呈現顯著性，故採用原始之 t 值 3.4641，其 p 值爲 0.0257 達到顯著差異；在公教界與大專學生間，對「鼓勵參與志願服務」之看法，t 值爲 4.0000，其 p 值爲 0.0161 達到顯著差異；在產業界與大專學生間，對「維護生物多樣性」看法，呈現 t 值 –4.0000，p 值 0.0161 達到顯著差異；在傳媒與大專學生間對「維護生物多樣性」的看法，呈現 t 值 –4.0000，p 值 0.0161 達到

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6　第一回合問卷獨立樣本 t 檢定（公教界－產業界）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	0.0000	1.0000	0.7071	0.5185
	2. 維護生物多樣性	3.2000	0.1481	0.8944	0.4216
社會條件	3. 推動全民運動	16.0000	0.0161	1.0000	0.3739
	4. 活化體能教育	16.0000	0.0161	1.0000	0.3739
	5. 推動生命與品格教育	6.4000	0.0647	−0.6325	0.5614
	6. 落實終身學習	6.4000	0.0647	−0.6325	0.5614
	7. 提昇藝文生活品質	16.0000	0.0161	0.0000	1.0000
	8. 鼓勵參與志願服務	4.0000	0.1161	3.4641	0.0257*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.0000	1.0000	0.7071	0.5185
	10. 建構健康檢測體系	3.2000	0.1481	0.0000	1.0000
	11. 強化紓壓機制	2.5714	0.1841	−0.7071	0.5185
	12. 強化都市生活衛生安全網絡**	−	−	−	−
	13. 建全支持系統	0.4000	0.5614	1.0000	0.3739

*P<0.05　**無法計算 t，因爲兩個組別的標準差皆爲 0
資料來源：本研究

表 7　第一回合問卷獨立樣本 t 檢定（公教界－大專學生）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	16.0000	0.0161	−1.0000	0.3739
	2. 維護生物多樣性	16.0000	0.0161	−1.0000	0.3739
社會條件	3. 推動全民運動	16.0000	0.0161	1.0000	0.3739
	4. 活化體能教育	0.0000	1.0000	−0.7071	0.5185
	5. 推動生命與品格教育	6.4000	0.0647	−0.6325	0.5614
	6. 落實終身學習	1.2308	0.3295	−0.2774	0.7953
	7. 提昇藝文生活品質	1.2308	0.3295	−0.2774	0.7953
	8. 鼓勵參與志願服務	16.0000	0.0161*	4.0000	0.0161*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	10. 建構健康檢測體系	3.2000	0.1481	0.8944	0.4216
	11. 強化紓壓機制	2.5714	0.1841	−1.0607	0.3486
	12. 強化都市生活衛生安全網絡**	−	−	−	−
	13. 建全支持系統	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000

*P<0.05　**無法計算 t，因爲兩個組別的標準差皆爲 0
資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

表 8　第一回合問卷獨立樣本 t 檢定（產業界－大專學生）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	16.0000	0.0161	–2.0000	0.1161
	2. 維護生物多樣性	16.0000	0.0161*	–4.0000	0.0161*
社會條件	3. 推動全民運動	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	4. 活化體能教育	16.0000	0.0161	–2.0000	0.1161
	5. 推動生命與品格教育	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	6. 落實終身學習	3.2000	0.1481	0.4472	0.6779
	7. 提昇藝文生活品質	16.0000	0.0161	–0.5000	0.6433
	8. 鼓勵參與志願服務	0.4000	0.5614	–1.0000	0.3739
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.0000	1.0000	–0.7071	0.5185
	10. 建構健康檢測體系	0.0000	1.0000	1.4142	0.2302
	11. 強化紓壓機制	0.0000	1.0000	–0.7071	0.5185
	12. 強化都市生活衛生安全網絡**	–	–	–	–
	13. 建全支持系統	0.4000	0.5614	–1.0000	0.3739

*P<0.05　**無法計算 t，因爲兩個組別的標準差皆爲 0

資料來源：本研究

表 9　第一回合獨立樣本 t 檢定（傳媒－大專學生）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	16.0000	0.0161	–2.5000	0.0668
	2. 維護生物多樣性	16.0000	0.0161*	–4.0000	0.0161*
社會條件	3. 推動全民運動	0.0000	1.0000	-0.7071	0.5185
	4. 活化體能教育	0.4000	0.5614	–2.5000	0.0668
	5. 推動生命與品格教育	0.4000	0.5614	–2.5000	0.0668
	6. 落實終身學習	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	7. 提昇藝文生活品質	3.2000	0.1481	–0.8944	0.4216
	8. 鼓勵參與志願服務	0.4000	0.5614	0.5000	0.6433
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.4000	0.5614	–1.0000	0.3739
	10. 建構健康檢測體系	3.2000	0.1481	0.8944	0.4216
	11. 強化紓壓機制	2.5714	0.1841	–1.4142	0.2302
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	16.0000	0.0161	–1.0000	0.3739
	13. 建全支持系統	6.4000	0.0647	–0.6325	0.5614

*P<0.05

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

表 10　第一回合問卷獨立樣本 t 檢定（傳媒－一般民眾）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	16.0000	0.0161	−2.5000	0.0668
	2. 維護生物多樣性	3.2000	0.1481	−3.1305	0.0352*
社會條件	3. 推動全民運動	0.0000	1.0000	−0.7071	0.5185
	4. 活化體能教育	4.0000	0.1161*	−3.4641	0.0257*
	5. 推動生命與品格教育	0.4000	0.5614	−2.5000	0.0668
	6. 落實終身學習	0.3077	0.6087	0.3780	0.7247
	7. 提昇藝文生活品質	0.0000	1.0000	−2.1213	0.1012
	8. 鼓勵參與志願服務	0.4000	0.5614	−1.0000	0.3739
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.4000	0.5614	−1.0000	0.3739
	10. 建構健康檢測體系	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	11. 強化紓壓機制	2.5714	0.1841	−1.4142	0.2302
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	16.0000	0.0161	−1.0000	0.3739
	13. 建全支持系統	6.4000	0.0647	−0.6325	0.5614

*P<0.05

資料來源：本研究

表 11　第二回合問卷獨立樣本 t 檢定（公教界－產業界）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	0.0000	1.0000	−0.7071	0.5185
	2. 維護生物多樣性	0.3077	0.6087	−0.3780	0.7247
社會條件	3. 推動全民運動	16.0000	0.0161	−1.0000	0.3739
	4. 活化體能教育	0.0000	1.0000	0.7071	0.5185
	5. 推動生命與品格教育	16.0000	0.0161	−1.0000	0.3739
	6. 落實終身學習	0.4000	0.5614	−0.5000	0.6433
	7. 提昇藝文生活品質	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	8. 鼓勵參與志願服務	4.0000	0.1161	3.4641	0.0257*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	10. 建構健康檢測體系	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	11. 強化紓壓機制	0.7273	0.4418	−0.3162	0.7676
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	4.0000	0.1161	1.7321	0.1583
	13. 建全支持系統	2.0000	0.2302	0.0000	1.0000

*P<0.05

資料來源：本研究

臺灣大學學術期刊資料庫

表 12　第二回合問卷獨立樣本 t 檢定（公教界－大專學生）

		變異數相等的Levene檢定		平均數相等的 t 檢定	
		F 檢定	顯著性	t	顯著性（雙尾）
自然條件	1. 推廣綠色社區	16.0000	0.0161	−2.0000	0.1161
	2. 維護生物多樣性	4.0000	0.1161	−1.7321	0.1583
社會條件	3. 推動全民運動	0.0000	1.0000	0.7071	0.5185
	4. 活化體能教育	3.2000	0.1481	1.7889	0.1481
	5. 推動生命與品格教育	16.0000	0.0161	0.0000	1.0000
	6. 落實終身學習	0.7273	0.4418	0.3162	0.7676
	7. 提昇藝文生活品質	10.8108	0.0303	0.8220	0.4573
	8. 鼓勵參與志願服務	16.0000	0.0161*	3.5000	0.0249*
實質條件	9. 推廣健康自我管理	0.0000	1.0000	0.0000	1.0000
	10. 建構健康檢測體系	2.5714	0.1841	1.0607	0.3486
	11. 強化紓壓機制	0.7273	0.4418	−0.3162	0.7676
	12. 強化都市生活衛生安全網絡	16.0000	0.0161	1.0000	0.3739
	13. 建全支持系統	2.0000	0.2302	0.0000	1.0000

*P<0.05
資料來源：本研究

顯著差異；最後在傳媒界與一般民眾間，對於「維護生物多樣性」與「活化體能教育」的看法，分別呈現 t 值 −3.1305、p 值 0.0352 以及 t 值 −3.4641、p 值 0.0257，同時達到顯著性差異。

在第二回合的問卷中，不同職業背景的公私部門受試者雖然意見仍有差異，但差異的項目卻已減少，僅在「鼓勵參與志願服務」此評量項中可以看到此一意見相左的情況（F 值=5.3889，p=0.0141）。進一步分析，在經過 IM 會議的研討溝通之後，公私群體受試者對於彼此間認知差距的程度已有效縮減，即在「活化體能教育」、「推廣綠色社區」與「維護生物多樣性」等層面已取得相當程度的共識。再由第二回合獨立樣本 t 檢定分析結果得知，公私群體對於高雄地方發展的認知差異，出現在兩種相對的角色群體間：⑴公教界－產業界（鼓勵參與志願服務）與⑵公教界－大專學生（鼓勵參與志願服務）等方面。詳言之，在公教界與產業界對社會條件「鼓勵參與志願服務」的看法方面，由於經變異數同質性檢定後，結果未達顯著，故採用原始 t 值 3.4641、p 值 0.0257 進行分析，達成顯著性要

臺灣大學學術期刊資料庫

求；另在公教界與大專學生對「鼓勵參與志願服務」的認知方面，經變異數同質性檢定後，結果達顯著（0.0161），因此採用校正後之 t 值 3.5000、p 值 0.0249 予以分析，最後亦呈現顯著性差異。

在此有需加以補述者，雖然在第二回合的獨立樣本 t 檢定分析結果中，尚存在公教界與產業界以及公教界與大專學生間的顯著認知差異，然相較於未進行 IM 會議討論前存在五種角色群體間對地方發展的認知差異情形，已有相當程度的改善，對於評選項目的認知歧異也不若會議舉辦前之大。基此分析可知，經由 IM 會議之研討，明顯有助於扭轉「公教界」、「產業界」、「傳播媒體界」、「大專學生」與「一般民眾」等不同群體之意見並降低個別決策之偏誤，達到凝聚多元群體共識之決策成果。

柒、研究討論與建議

當區域經濟越朝向全球整合，對於地區未來的規劃與策略的研擬就越形重要（Godet, 1991）。由於地區發展的策略性規劃需要考量到基礎設施、資源、科技與資訊才能保有地區發展的現代化與掌握全球性的競爭優勢。因此，地區內部參與者若越能有效整合區域內部成員之意見以建立共識，即時掌握時機向上提升，便越能事先洞察並掌握難得出現之機會（金家禾，2001），在激烈的地區競爭局勢中勝出。

在本研究中，IM 參與者以「健全社會和諧，消弭政治分歧」、「舉辦各項國際及全國性大型展覽活動，以建立市民參與都市活動的習慣與信心」爲高雄地區發展行動當中的首要策略，認其影響高雄地區之發展最爲深遠，並以之作爲地方發展行動當中的長遠努力方針；次要策略如「加強高雄環安衛管理」有待高雄縣市政府強化公共管理機制外，另「將高雄建構爲海空營運中心」相關課題由於涉及立法權限、中央與地方職權劃分以及兩岸政治情勢的考量，仍爲隸屬於中央層級的政策性議題，因此雖然短期內難以採行，但可將之歸爲高雄地區發展的中程努力標的。

相較之下，「提升政府決策層次，增加資源分配」、「推動生命與品格教育，重視老人福利措施，提升市民生活水準」、「完全開放舊港區爲水上休憩區，加強休閒行銷、主題規劃，進行城市行銷」、「發展觀光景

臺灣大學學術期刊資料庫

點，提升優質觀光行程，突顯高雄之美」以及「建構安適的運輸體系」等諸因素即被參與者視爲最次要之地方發展策略，雖其對於促進地方發展的效益最低，但由於相關規劃層級不高，輔之以政治爭議性較低，因此其在參與者的認知體系中評價值雖低，但諸如加速多功能經貿園區開發、推動資訊軟體園區、發展觀光產業、開發海洋產業以及開拓就業機會等率皆成爲當前地方政府施政計畫中的關鍵發展要項，究其主要原因亦在於此。

此外，由於高雄地區在進行地方發展規劃時仍多偏向由政府單位以由上而下的施政方式推動，因此既有之地方發展行動多失之於偏頗，未能確實符合民眾對於地方發展的期望（汪明生，1998；蕭元哲、馬群傑，2004）。由研究中可知，在 IM 參與者於接受 IM 互動研討會議前後對於同一評量準則之選取得分方面。由第一回合平均得分之 F 檢定結果得知，在進行 IM 會議之前，15 位 IM 參與者對自然條件「推廣綠色社區」、「維護生物多樣性」，以及社會條件「活化體能教育」與「鼓勵參與志願服務」等四準則選項認同程度之分岐。

再經由第二回合 F 檢定分析，參與者在經兩回合的互動會議後，地方發展意見的分歧程度已有相當程度的收斂，由四項差異縮減至僅一項差異。綜此結果可見，IM 會議舉辦前後，IM 參與者的思考認知有顯著的影響，亦顯示 IM 此一多元群體決策輔助機制對於扭轉個人意見可有相當程度的效益。換言之，這種結合 NGT 與 ISM 的多元群體參與地方發展之集體決策模式不僅切合「由下而上」的規劃理念，並足以防杜政府公部門在地方發展過程中落入將實質問題進行錯誤定義而陷入型三錯誤（type III error）（Dunn,1994, 2003；Raiffa, 1968）的盲點，有助於解決多元認知衝突與凝聚公私部門共識的公共事務相關課題。基此，本研究建議日後政府相關單位在進行地方發展規劃或倡議具備 NGT 討論型式的公共論壇與公民會議時，可以採行結合 NGT 與 ISM 的增強 NGT 模式來聚合不同背景的公私群體分歧意見，期透過這種有雙向回饋機制的決策整合工具以有效達成群體共識，信對縮短會議時程與杜絕社會資源的無端耗費將有相當助益。

人類的自治能力有根本上的侷限性，爲了討論自由協商和討論的益處，並防止人們爲不適當目的而輕易地聯合起來，至少需要一定的討論人

臺灣大學學術期刊資料庫

數；然另方面，當越多人進入到重複的情勢中、其策略也越趨多元化時，要想了解其他人策略行動的正確程度也就越趨困難，當情勢越趨複雜且參與者的人數過多時，個人就無法對情勢進行規則性的參與，此時想要透過對相同策略的不斷學習，以達成如完全理性下的預期即難以達成（Ostrom, 2005）。因此，爲了避免人數眾多所造成的混亂與激情，討論人數該有其最高上限（Madison et al., 1982）。基於上述，本研究所進行 IM 乃嚴格遵守參與人數上限規範（Delp et al., 1977；Warfield and Cárdenas, 1994；林振春，1991），然在此情況下，則可能面臨到參與者代表性的問題。因此在後續研究上，建議研究者可嘗試將 IM 與公民會議兩者結合，俾兼顧研究之內部效度與外部效度，適度化解討論人數限制與研究代表性問題。

參考書目

一、中文部分

王文誠，2004，〈全球化趨勢與地區發展〉，《公共事務評論》，5(2): 75-92。

但昭強，2001，《高雄市都市行銷的實踐與展望》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

余致力，2000，〈民意與公共政策：表達方式的釐清與因果關係的探究〉，《中國行政評論》，9(4): 81-110。

余致力，2002，《民意與公共政策：理論探討與實證研究》，台北：五南。

吳定，1993，〈公共政策研究的未來發展〉，《行政管理論文選輯》，7: 185-201。

吳惠林，2001，〈知識經濟、科技與永續發展〉，「2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會」論文（5 月 5 日），台北：臺灣大學國家發展研究所。

宋興洲，2003，〈網路民主式科幻小說〉，「第三屆政治與資訊研討會」論文（4 月 9-11 日），宜蘭：佛光人文社會學院。

臺灣大學學術期刊資料庫

李石舜，2003，《兩岸加入 WTO 後促進高雄發展與競爭策略—觀光旅遊方面》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

汪明生，1998，〈政府與地區企業性轉型與發展下的公共事務管理教育〉，《中國行政評論》，7(4): 55-76。

汪明生，2004，《公共事務與管理、理論、方法與應用》，高雄：中山大學公共事務管理研究所。

汪明生、辛玉蘭，1992，〈都會管理與生活品質－試論高雄市的都市行銷〉，「國家政策與區域發展學術研討會」論文（9 月 18-19 日），高雄：中山大學中山學術研究中心。

汪明生、馬群傑，2002，〈地方發展競爭趨勢下之行銷實證研究－以高雄市地區發展爲例〉，《中國地方自治月刊》，55(2): 4-26。

汪明生、馬群傑，2005，〈高雄地方發展課題與多元群體認知之實證研究－認知續線理論（CCT）的應用〉，《理論與政策》，18(1): 1-28。

汪明生、馬群傑、黃國良，2003，〈企業性地區競爭下之高雄行銷策略－互動管理（IM）模式之應用〉，《中國行政評論》，14(1): 1-18。

汪明生、張寧，2001，〈地方發展策略規劃集體決策輔助之理論與模式〉，「海峽兩岸第三屆公共事務管理及跨世紀發展研討會」論文（9 月 10-11 日），哈爾濱：哈爾濱工業大學。

周文賢，2002，《多變量統計分析》，台北：智勝。

明居正，2000，〈全球治理：趨勢與侷限〉，《新世紀智庫論壇》，11: 36-42。

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。

林水波、石振國，1999，〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉，《立法院院聞月刊》，27(3): 33-44。

林振春，1991，〈名義團體技巧與團體輔導〉，《輔導月刊》，23: 27-32。

金家禾，2001，〈知識經濟與地區發展機會〉，「2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會」論文（5 月 5 日），台北：臺灣大學

臺灣大學學術期刊資料庫

國家發展研究所。

夏鑄九譯，1998，《網絡社會之崛起》，台北：唐山。譯自 Castells Manuel. *The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers. 1996.

孫煒，2001，〈議題導向的環境決策架構—核四環境影響之個案分析〉，《公共行政學報》，5: 47-66。

馬群傑，2005，《多元社會下地方公眾發展認知與共識策略之研究—以高雄都市行銷爲例》，高雄：中山大學公共事務管理研究所博士論文。

高雄市政府，2004，《高雄市政府施政目標》，高雄市政府編印。

高雄市政府研考會，2005，《高雄市健康城市綱領》，高雄市政府研考會編印。

張世賢，1991，〈直接民主制在政策制定上所衍生之問題〉，《法商學報》，25: 287-303。

張其祿、黃榮護，2002，〈全球化下的地方政府治理：理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，12: 147-168。

張紹勳、張紹評、林秀娟，2000，《SPSS For Windows 統計分析：初等統計與高等統計》，台北：松崗。

張寧，2004，《社會判斷理論之集體決策程序對互動管理成果之驗證—兼論政策分析中集體決策方法之比較》，高雄：中山大學公共事務管理研究所博士論文。

許文傑，2000，《公民參與公共行政之理論與實踐—「公民性政府」的理想型建構》，台北：政治大學公共行政學系博士論文。

陳東波，1996，〈政策分析與論證—兼論理性決策之失〉，《復興崗論文集》，18: 149-161。

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。

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(2): 329-340。

黃俊英、林震岩，1994，《SAS 精析與實例》，台北：華泰。

臺灣大學學術期刊資料庫

楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆等譯，1999，《政治學新論》，台北：韋伯。譯自 Andrew Heywood. *Politics.* New York: St. Martin's Press. 1997.

楊正元，2003，《兩岸加入 WTO 後促進高雄發展與競爭策略—高雄多功能經貿園區開發方面》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

葉俊榮，1999，《全球環境議題與台灣觀點》，台北：巨流。

劉坤億，2002，〈全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組」〉，《國立臺北大學行政暨政策學報》，34: 57-83。

劉坤億，2003，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，13: 233-268。

蕭元哲，2001，〈網絡觀念：公共管理觀點〉，「二十一世紀公共行政新思潮研討會」論文（4 月 27 日），台中：東海大學。

蕭元哲、馬群傑，2004，〈多元社會下高雄地區行銷策略研究—公共事務管理整合參考架構的觀點〉，《公共事務評論》，5(1): 65-103。

謬全吉，1984，《理性政治的共識》，台北：黎明。

顏明忠，2003，《兩岸加入 WTO 後促進高雄發展與競爭策略—兩岸經貿交流衍生犯罪問題之防制》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

龔天發，2003，《兩岸加入 WTO 後促進高雄發展與競爭策略—住宅產業方面》，高雄：中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

二、英文部分

Abers, R. 1997. “Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil.” In *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age,* eds. Michael Douglass & John Friedmann. England: John Wiley, 39-65.

Ache, P. 2000. “Vision and Creativity- Challenge for City.” *Futures* 32:

臺灣大學學術期刊資料庫

435-449.

Andersson, A. E., D. F. Battern, K. Kobayashi and Y. Yoshikawa. 1993. *Cosmo-Creative Society- Logistical Networks in a Dynamic Economy,* Berlin: Springer-Verlag.

Barabas, J. 2002. "Virtual Deliberation: Knowledge from Online Interaction versus Ordinary Discussion." Paper presented at the Prospects for Electronic Democracy, Sept. 20-21. Carnegie Mellon University.

Benveniste, G. 1977. *The Politics of Expertise*. San Francisco: Boyd and Fraser . (2nd ed).

Blakely, E. J. 1994. *Planning Local Economic Development－Theory and Practice.* Calif.: SAGE Publications.

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

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

Braybrooke, D. ed. 1996. *Social Rules: Origins; Character; Logic; Change.* Boulder, Co.: Westview Press.

Camagni, R., R. Capello, and P. Nijkamp. 1996. "Managing sustainable urban environments." In *Handbook of Urban Studies,* ed. Ronan Paddison. London: Sage, 124-140.

Chwe, M. S. Y. 2001. *Rational Ritual: Culture, Coordination and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.

Coser, L. A. 1990. "The Intellectuals in Soviet Reform: On 'Pluralistic Ignorance' and Mass Communications. " *Dissent* 37: 181-183.

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

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

臺灣大學學術期刊資料庫

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, International Development Institute.* Indiana: Indiana University.

DeSantis, M. 1993. *Leadership, Resources Endowments and Regional Economic Development.* Doctoral dissertation, George Mason University, Fairfax, VA.

Dovers, S. R. 1995. "A Framework for Scaling and Farming Policy Problems in Sustainability." *Ecological Economics* 12: 93-106.

Drucker, P. F. and I. Nakauchi. 1997. *Drucker on Asia: a Dialogue Between Peter Drucker and Isao Nakauchi.* Mass: Butterworth-Heinemann.

Dryzek, J. S. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. New York: Cambridge University Press.

Dunn, W. N. 1994. *Public Policy Analysis – An Introduction.* New Jersey: Prentice Hall International, Inc.. (Second Edition).

Dunn, W. N. 2003. *Public Policy Analysis – An Introduction.* New Jersey: Prentice Hall International, Inc.. (Third Edition).

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.

Fraser, N. 1990. "The Uses and Abuses of French Discourse Theories for Feminist Politics." *Boundary* 2(17): 82-101.

Godet, M. 1991. *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*. Paris: UNES Co..

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

臺灣大學學術期刊資料庫

Gualtieri, R. 1998. *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality.* Paris: OECD.

Habermas, J. 1982. “A Reply to My Critics." In *Habermas: Critical Debates,* eds. John B. Thompson and David Held. London: Macmillan, 219-283.

Johnson, J. 1993. “Is Talk Really Cheap? Prompting Conversation between Critical Theory and Rational Choice.” *American Political Science Review* 87(1): 74-86.

Kanter, R. M. 1995. *World Class Thriving Locally in the Global Economy*. New York: Simon & Schuster, Inc..

Kearns, G. and C. Philo. 1993. *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*. New York: Pergamon Press.

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

Knight, R. 1995. “Knowledge-based Development: Policy and Planning Implications for Cities.” *Urban Studies* 32(2): 225-260.

Kuran, T. 1991. “Now out of never: the element of surprise in the East European Revolution of 1989.” *World Politics* 44 (1): 7-48.

Leach, R. and J. Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain.* New York: Palgrave.

Madison, J., A. Hamilton, and J. Jay. 1982. *The Federalist Papers.* Intro. and ed. Garry Wills. New York: Bantam Books.

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

Manin, B. 1987. “On Legitmacy and Political Deliberation.” *Political Theory* 15: 338-68.

Moore, M. H. 1997. *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Mullen, B. and L. Hu. 1988. “Social Projection As a Function of Cognitive Mechanisms: Two Meta-analytic Integrations.” *British*

臺灣大學學術期刊資料庫

Journal of Social Psychology 27: 333-356.

O'Gorman, H. J. 1979. "White and black perceptions of racial values." *Public Opinion Quarterly* 43: 48-59.

O'Gorman, H. J. 1986. "The discovery of pluralistic ignorance: An ironic lesson." *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 22: 333-347.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government：How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.* New York: Addison Wesley.

Ostrom, E. 2005. *Understanding institutional diversity: Workshop in Political Theory and Policy Analysis.* Princeton; Oxford: Princeton University Press.

Porter, M. E. 1995. "The Competitive Advantage of the Inner City." *Harvard Business Review* May-June: 55-71.

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

Schelling, T. C. 1980. *The Strategic Conflict*. Cambridge, Mass: Havard University Press. (2nd ed.).

Shamir, J. 1993. "Pluralistic Ignorance Revisited: Perception of Opinion Distribution in Israel." *International Journal of Public Opinion Research* 5: 22-39.

Short, J. R. and Y. H. Kim. 1999. *Globalization and the City.* New York: Addison Wesley.

Stough, R. R. 1990. "Potentially Irreversible Global Trends and Changes: Local and Regional Strategies for Survival." Paper presented at the Meetings of the American Association for the Advancement of Science, February 17-20, New Orleans, Louisiana.

Stough, R. R. 1998. "Infrastructure and Technology in U.S. Metropolitan Regions." Paper presented at the Workshop on Infrastructure Policy,

臺灣大學學術期刊資料庫

February, The Tinbergen Institute, Amsterdam, The Netherlands.

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

Torgerson, D. 1986. "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis." *Policy Sciences* 19: 33-59.

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

Turner, V. 1969. *The Ritual Process: Structure and Anti-structure*. Chicago: Aldine Publishing Co..

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

Weimer, D. and Vining, A. R. 1999. *Policy Analysis: Concept and Practice*. N. J.: Practice Hall. (3rd ed.).

Witschge, T. 2002. "Online Deliberation: Possibilities of the Internet for Deliberative Democracy." Paper presented at Prospects for Electronic Democracy Community Connections, Sept. 20-22. Carnegie Mellon University.

臺灣大學學術期刊資料庫

A Study of Publically Participated Local Development Policies within Pluralistic Societies:

An Empirical Analysis with Interactive Management

Chun-Chieh Ma[*] 、*Chien-Ning Chen*[**] 、*Ming-Shen Wang*[***]

Abstract

In the globalization process, one faces multi-dimensional problems in carrying out globalization plan local development in pluralistic societies, frequently coming up against conflict between public interests and public cognition. In democratic societies, the foundation for local development is based on local public or private partners, and cohesive mutual recognition. It thus becomes the focal point clearing clarifying the difference between local public cognition and cohesive mutual recognition in the local development planning process.

Kaohsiung is transforming from a city of heavy industries into one of service industries. After WTO, moreover, Kaohsiung's local development is expected to experience more challenging times. The research focuses on how to integrate the

* Assistant Professor, Department of Administrative Management National University of Tainan Postdoctoral Fellow, School of Government, Peking University. E-mail: ccma@mail.nutn.edu.tw.

** Ph. D., Graduate of Institute of Public Affairs Management, National Sun-Yat-Sen University. E-mail: 89c003@mail.kscg.gov.tw.

*** Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University. E-mail: mingshen@mail.nsysu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

cognition conflicts of local residents and stakeholders into the consensus of local development. We introduce the Interactive Management (IM) technique developed by Warfield. Results of the IM analysis include 9 competitive strategies for Kaohsiung's local development, and an enhancement structure diagram to demonstrate the structure of strategies. In addition, although there appear to be differences of opinion among participants and stakeholders, these can be quite effectively addressed with the IM technique. We provide the IM technique and results of value to relevant agencies.

Keywords: Kaohsiung's local development, Interactive Management, enhancement structure

臺灣大學學術期刊資料庫