・公共行政學報・　第十九期
〈研究紀要〉
民95年6月　頁127-168
國立政治大學公共行政學系

# 高雄市地方發展與公民文化之研究*

汪明生、江明修、陳建寧、馬群傑**

## 《摘要》

地方發展議題涉及經濟、政治與社會文化等系統。它不僅是規劃行動、客觀分析的過程，亦是涉及權力、利益等複雜性的政治課題（Sharp, 1990），民眾對地方發展目標，因價值觀不同而發生利益衝突；對於地方發展的相關資訊，也因教育水準不同而產生認知不足及認知不清之認知衝突（陳建寧，1999；陳碧珍，2001）。在全球化競爭趨勢時代，高雄市以往依賴中央補助，被動執行中央政府的地區發展政策，已無法契合現階段地區發展需要，如何釐清利害關係人對地方發展的認知差異，進而凝聚共識，則是本研究重視的焦點問題。

本研究採用層級分析法（analytic hierarchy process, AHP, Saaty, 1980），從專家問卷設計探討公民文化、公部門管理能力與地方發展條件情況等因子影響企業性地方發展，繼之以互動管理（interactive management, IM, Warfield, 1994）為研究方法，並以公教界、產業界、傳播媒體界、大專學生及一般民眾等五群體為受測者，探討高雄市面臨二〇〇九世界運動地區整體發展策略並歸納出九項競爭策略。無論使用層級分

投稿日期：93 年 6 月 8 日；接受刊登日期：95 年 4 月 11 日。

* 由衷感謝兩位匿名審查委員的寶貴建議及對本文之斧正意見，使本文更趨完備。

** 汪明生為國立中山大學公共事務管理研究所教授；江明修為國立政治大學公共行政研究所教授；陳建寧為國立中山大學公共事務管理研究所博士候選人，E-mail: 89c003@mail.kscg.gov.tw；馬群傑為國立中山大學公共事務管理研究所管理學博士、國立臺南大學公共行政學系專任助理教授，E-mail: machiner@mail.nsysu.edu.tw。

析法或互動管理探討高雄市地方發展的議題，結果顯示公民文化都是影響最大的因子。本文採用研究方法兼具理論與實務性，除瞭解高雄市地方發展困境之所在，也提出地方發展競爭策略供有關單位參考，至於後續研究可採用層級分析法補充互動管理增強結構結果權重之優先順序。

[關鍵詞]：高雄市地方發展、公民文化、層級分析法、互動管理

# 壹、前言

一九九九年三月在澳洲布里斯本舉行亞太城市會議歸納之結論，未來世界政治進步與社會安定的重心是「City State」而非「Nation State」，即以城市（地方）發展爲國家主軸，將面臨跨越行政疆界之「地區發展」、市場經濟所展現巨大的「經濟發展」以及經濟與環境兼顧之「永續發展」。

高雄市都會區擁有的自然資源條件，在解嚴之前（一九八七年），中央政府即以「集權式」或「供給導向、產品分送」的都市計畫介入地方發展規劃，以鋼鐵、造船、石化、機械等製造業爲根據地，被定位爲“工業化”城市，有“台灣的工廠”之稱。此一產業結構影響都市人口結構，傳統注重工業發展與依靠中央補助的建設的背景，更使地區形象長期受到扭曲，導致人口及產業逐漸流失、地區經濟發展減緩（汪明生、馬群傑，1998）。

在全球化競爭趨勢時代，高雄市以往依賴中央補助，被動執行中央政府決定的地區發展政策，已無法契合現階段地區發展需要（Drucker & Nakauchi, 1997; Stough, 1998；張其祿、黃榮護，2002）。地方發展不僅是規劃行動、客觀分析的過程，亦是涉及權力、利益等複雜性的政治課題（Sharp, 1990），民眾對地方發展目標，因價值觀不同而發生利益衝突；對於地方發展的相關資訊，也因教育水準不同而產生認知不足及認知不清之認知衝突（陳建寧，1999；陳碧珍，2001）。如何釐清利害關係人對地方發展的認知差異，進而凝聚共識，則是本研究重視的焦點問題。

本研究採用層級程序分析法（analytic hierarchy process, AHP, Saaty, 1980），以專家問卷設計評量「企業性地方發展」權重優先值，繼之以互動管理

（interactive management, IM, Warfield, 1994），藉由團體學習釐清界定地方發展所面臨的困境與瓶頸，進而減少公私群體認知差距而形成決策的共識，將有助於釐清高雄市地方發展問題與整體發展資源的妥適配置。本文採用研究方法兼具理論與實務性，除了解高雄市地方發展困境之所在，也提出地方發展競爭策略供有關單位參考。

# 貳、文獻回顧

「（企業性）地方發展」是將市場競爭、顧客導向、產出效率等觀念導入地方發展，配合地方的經濟、政治與社會文化系統功能契合，以創造地方公共價值。本研究就地方發展與公民文化相關文獻研究成果摘要分述。

## 一、地方發展

台灣近五十年的經濟發展結果，每人國民所得從五〇年代平均 80 美元成長到九〇年代平均每人 13,000 美元，影響所及從物質生活普及到各層面的現代化、世俗化與民主化，市場經濟、環境保護、成就導向社會流動，社會逐漸走向進步、公平與正義的發展（Esman, 1997；孫震，2001）。

台灣社會結構的變遷，基本上，涵蓋三個次級系統：1. 經濟系統是指涉及「經濟權力（和結構力量）的分配」的基礎範疇，其規範結構則是「經濟制度」，也就是指「生產關係」。2. 政治系統是指「合法權力（和結構力量）的分配」以及「有效的組織合理性」的基礎範疇，而其規範結構是指「政治制度」，也就是「國家」。3. 社會文化系統是指「私人可用報酬和支配權的分配」的基礎範疇，而其規範結構是爲「等級系統」和「次文化的生活方式」（Habermas, 1975；陳欽春，2005）。就地方發展而言，從公共事務管理整合參考架構（汪明生，2005a）、永續發展能力（Blakely, 1994）與地方發展整體性評估架構（Camagni, Capello & Nijkamp, 1996; Stough, 1999；汪明生、辛玉蘭，1992；葉俊榮，1999；吳濟華，1998）等觀點分述如下：

### （一）公共事務管理整合參考架構

多元社會具有分歧性、動態性和複雜性之環境系絡，對於公共事務議題的預測診斷、政策行動、方案推薦、政策監測與績效評估，藉由公共事務管理整合參考架

構進行基礎分析、個體分析及群體分析，如圖一。主要以公民社會爲核心、公共管理創造價值、公共政策理性論證架構，基本結構爲條件面、本質面、現象面，課題範疇廣及經濟發展、公民社會、社區營造、政府再造、環境管理、永續發展與全球化等領域（汪明生，2005a）。

地方發展的主要內容包括產業、人口與公共設施在質、量及空間上分佈均衡合理，並由公部門（政府）、私部門（產業）與第三部門[1]（江明修，2000）相互配合主導。它是以本身擁有資源稟賦多寡貧瘠的條件，以自然、實質硬體基礎條件與社會軟體基礎設施，發展地方產業經濟發展，帶來都市化、運用科技、職業專門化與官僚化快速增加，提昇民眾教育水準，透過個人認知與他人的互動，建立彼此的認同感和歸屬感，進而形成社會發展的價值觀，構成民眾認識與判斷公、私事務的本質。這將影響未來在社會生存的選擇與社會互動之模式，更影響社會發展的走向與進展幅度，其中以公民文化是影響正向的回饋提升整體社會，或是負向的回饋導致沈淪的關鍵之因素，表現在人際信任價值觀（Inglehart, 1990）與社會資本（Putnam, 1993）觀點。

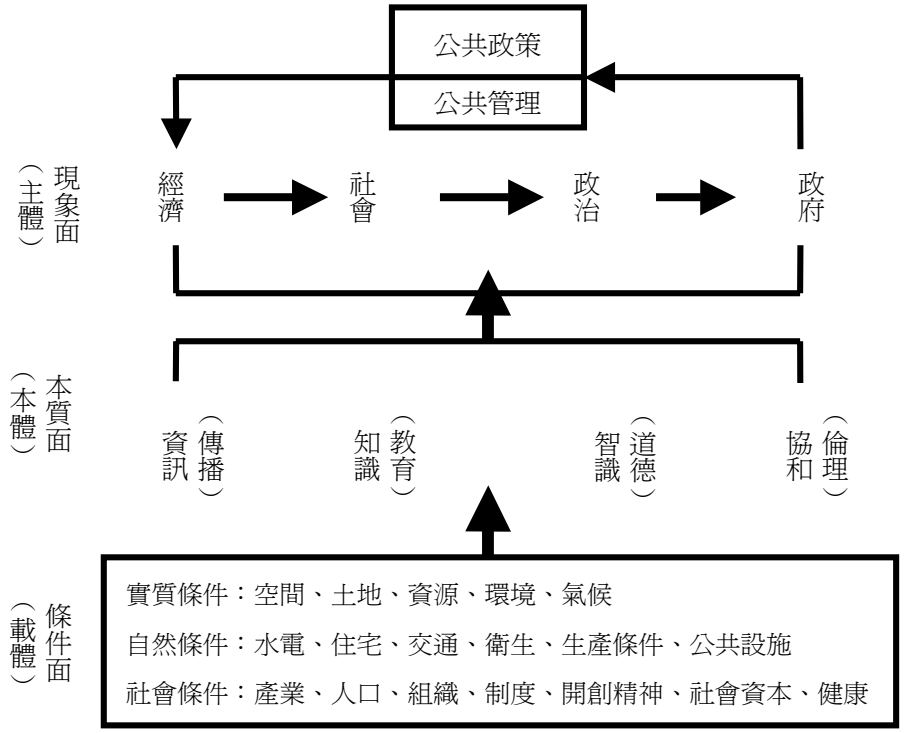
現象面包含經濟、社會、政治與政府等四個團塊及政策與管理兩個層面，群體現象是技經結構與政治制度關係（周宗仁，2002 引自蔡政文，1978），可區分經濟與社會結構之下層建築和思想與政治制度之上層建築。由現象面的分析可了解，經濟團塊基本上決定社會團塊，社會團塊基本上決定政治團塊，政治團塊勢將基本上決定政府的施政管理團塊，而政府亦需透過公共政策與公共管理牽動形塑經濟與社會的發展，因而構成了整體性的結構循環，並得以解釋整體地方發展相關各面向的關聯。

從公共事務管理整合參考架構觀點界定地方發展意義，主要係以資源稟賦多寡貧瘠條件面爲基礎，經由產業經濟發展帶動，促進地方產業轉型，提供當地民眾就業機會，增加所得收入財富累積。民眾在改善生活水準之後，反映其價值、教育與資訊的認知本質。在教育普及與政治資訊廣泛流通之下，促進公眾之政治參與，並支持以市場經濟社會爲基礎的民主，擴大參與地方公共事務。政府必須將民眾視爲顧客以議題獲取公民認同，透過政策論證經營的地區理念，擴展有利地方的公共價值，回應民眾強烈公共服務的需求，進而提升地方的發展與競爭力。

---

[1] 第三部門是在私人企業不願介入參與，而公部門力有未逮之時，具有公共服務的使命，確保公眾的利益之非政府組織，表現群體互助、促進公民自治來實現社會公義。

因此，經濟、技術、和社會政治的環境改變塑造文化的改變環境，相對的，文化的改變也在回應經濟、技術、和社會政治的環境改變（Inglehart, 1990）。地方發展乃由自然、實質與社會的條件面，價值、資訊、教育的本質面，與經濟、社會、政治與政府等四個團塊及政策與管理的現象共同連動運作，公民文化、地方發展條件與公部門管理能力將是企業性地方發展之因素。




圖一 公共事務管理整合參考架構：公民社會、公共管理與公共政策（汪明生，2005a）。

## （二）永續發展能力

永續發展是兼顧經濟、社會、環境三者兼顧之理想狀況，在實務應用上要求人類發展過程須追求自然、社會、生態、經濟與利用自然資源等關係均衡與共生，確保發展的持續性與不斷。世界環境與發展委員會提出永續發展的內涵「滿足當代的需要，同時不損及後代子孫滿足其需求的發展」（World Commission on Environment and Development, WCED, 1987）。

WCED 認爲永續發展「永續性」包含「需求」與「限制」兩層意涵，需求是重視貧困民眾或弱勢團體、社區的基本需求滿足與保障，須考量浪費與過度耗用資源的奢侈需求；在不以破壞環境資源基礎爲條件之發展下，限制則指科技能力、人類社會組織與政府對當代環境的滿足與未來需要上需加以一定的限制，才不致引起代內或代間之失衡。

在「永續發展能力」方面，地方發展是結合自然資源暨人爲要素的多元函數組合（Blakely, 1994），以此方程式表示：

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，等號的右端表示地方或區域永續發展所必須具備的條件，函數內各變數標準越高即表示對地方或區域的發展越有正面的助益，地區越有進步發展的可能。各項資源投入將影響經濟發展的效果（Stough, 1990; DeSantis, 1993），地方要吸引產業轉型、提供就業機會、提高人口素質，則需由能源供給、社會發展與政治環境方面進行整合，才能有效掌握及規劃地區長遠發展，並以「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」爲目標，才是地方發展重點之所在（吳惠林，2001）。

### （三）地方發展整體性評估架構

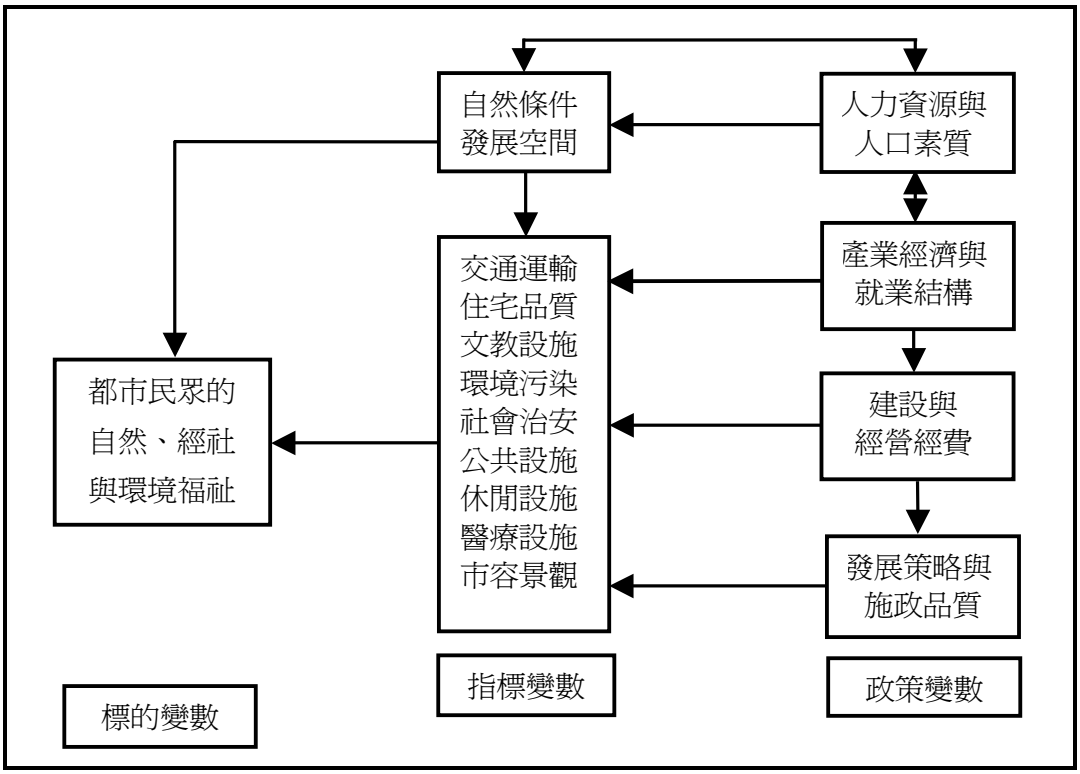
在地方發展整體性評估方面，發展原則與政策包含實質（自然與建築）、經濟、社會與制度等四種永續發展領域。完全生態與美學、完全利益與經濟成長、公平正義與福利等永續發展原則，以及環境正義、長期配置效率與分配效率之永續發展政策（Camagni et al., 1996）。

就地方永續發展原則與政策而言，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（葉俊榮，1999）。在 PSR 系統中，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：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。

整體都市民眾的自然、經社與環境福祉之標的變數發展之優劣，藉由「經貿規劃」、「交通運輸」、「社會治安」、「居住品質」與「文化發展」等指標變數進行評估，這些指標變數受到地方「人力資源與人口素質」、「產業經濟與就業結構」、「財政收支」與「發展策略與施政品質」等政策變數之影響（汪明生、辛玉蘭，1992；吳濟華，1998；Stough, 1999），如圖二。

在考量地方整體發展時，需著重在經濟所得與物質消費之「地區生產力」滿足程度，並兼顧政策變數引進人力資源與調整產業結構，強化「地區永續發展能力」，調和地區自然、經社與實質條件，這是維持長期地區發展利基之所在。




圖二 地方發展之整體評估架構

資料來源：整理自 Camagni, Capello and Nijkamp (1996)、Stough (1999)、汪明生、辛玉蘭（1992）、葉俊榮（1999）、吳濟華（1998）。

## （四）高雄市地方發展的困境與挑戰

### 1. 高雄市地方發展的困境

高雄市雖擁有的自然資源條件，具有得天獨厚海岸線長達十二公里，腹地廣闊，港口經濟及貨櫃轉運之功能，但非爲台灣政治、文化中心，地方自主性財源不足，影響地方基礎建設預算編列。長期以來產業結構以初級與次級產業爲主，社會結構則以農、漁業就業人口，以及藍領勞工爲主。依「北高都市評比重要指標」顯示高雄市家庭生活每人每年可支配所得低於台北市爲 380,465 元，但貧富差距卻高於台北市爲 6 倍，勞動就業之失業率高於台北市爲 5.5%，難以提昇民眾生活品質【整理自台北市政府主計處（www.dbas.taipei.gov.tw）與高雄市政府主計處（www.kcg.gov.tw），2005】。

高雄市民眾受大學教育程度占總人口比率低於台北市爲 16.30%，致使一般民眾普遍較具傳統意識，往往內視保守，缺乏創新精神。也因較少自主意識，以息事寧人的傳統觀念，往往不願公開表達個人觀點，缺乏監督與承諾互惠批判的社會資本，長期漠視地方發展的議題。

近年來，高雄市推展的地方發展政策多偏重地區形象塑造，忽略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，迄未見都市競爭力的提昇（但昭強，2001），此反應高雄市在「兩岸四地城市競爭力」調查分析所利用「產業與國際化」、「政府與建設」、「市場與消費」等多項經濟數據爲第 11 名爲「優勢城市」（遠見雜誌，2005 年 11 月），遠落後台北市、台中市與新竹市。在此情形下，高雄市地方發展的困境原因，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）。

### 2. 高雄市地方發展的挑戰

高雄市是台灣首度爭取到二〇〇九世界運動會主辦權，要以國際化思考未來高雄市政重大建設，並有明確的時間表，高雄市民才會有具體的城市目標（高雄市政府，2004）。高雄市政府依循此一規劃，將二〇〇五年度的施政主軸界定爲「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。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，即是今後四年高雄市地方發展面臨巨大挑戰。

### （五）地方發展的條件情況指標

本研究經由地方發展相關文獻研究成果，整理建構地方發展條件情況指標包括人口質量、就業機會與所得，技術與創新，都市化程度，土地、交通運輸與公共設施，政府歲入歲出，社會福利、救濟支出，文化、休閒、醫療情形等八項。

### （六）高雄市健康城市指標

爲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」作爲施政目標，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。提出「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 1. 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。2. 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。3. 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。4. 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。5. 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，具體策略包括 1. 自然條件：推廣綠色社區、維護生物多樣性。2. 經社條件：活化體能教育、推動生命與品格教育、落實終身學習、提昇藝文生活品質、鼓勵參與志願服務。3. 實質條件：推廣健康自我管理、建構健康檢測體系、強化紓壓機制、強化都市生活衛生安全網絡、建全支持系統 （高雄市健康城市綱領，2005）。

## 二、公民文化

企業性地方發展議題涉及總體社會系統的運作，就經濟系統而言，主要是提供社會物質支撐與人力資源，以及提供制度與文化的基礎和泉源；就政治系統而言，主要是規定在社會中占主導地位的經濟制度（計畫 vs 市場）、人與社會的關係（民主 vs 集權）、人與人的關係（契約或倫理）、意識型態；就社會文化系統而言，強調論證經濟與政治系統的合理性，每個人感到當下生活安適，揭示不合理現

象，促使經濟與政治系統的調整。因此，本節主要就經濟發展、公民文化及民主基本架構，以及公民文化變革系統相關文獻研究成果摘要分述。

## （一）經濟發展、公民文化及民主基本架構

經濟發展帶來都市化、運用科技、職業專門化與官僚化快速增加，改造社會存在與運行的物質基礎，進而產生影響體制與精神面，促使社會結構轉型。一般而言，由傳統社會[2]到現代社會[3]，由現代社會到後現代社會[4]的轉型，包括從經濟基礎到政治體制和意識型態的整個社會的深刻變化（呂乃基，2004）。現代化社會核心變化特徵主要是因經濟發展帶來都市化、教育水準普及、職業專業化、組織網路成長、所得增加及累積財富，以及其他許多相關的發展、公眾之政治參與等。

在一九八七年解嚴之後，存在的民間「社會力」控制、管理或規範社會，進而引領社會往一個進步的方向前進。在人民的教育水準提高、政治資訊廣泛流通與傳播開放下，人民參與意識萌發造就出有組織的市民－中產階級與市民社會，透過社會動員大眾集體行動表達對政策的需求，引起等級體制的變化促使改變民眾關心政治焦點，逐漸脫離情緒性的肢體抗爭，慢慢地轉向以示威遊行爲主的理性抗爭，不斷的展現其社會活力，表達其政治理念，使威權政治走向民主。這個時期發生很多社會改革，都不能只以制度層面的改造爲止，而必須進入社會的內部進行文化重建的工程，整個改革方案才是完整的，例如教改，透過社區公共領域的論述，進行社區內部的深耕細耘，才可望建立新的文化價值和新的社會關係，這是任何制度改革所不能或缺的（李丁讚、范雲，2003）。

經濟發展也會導致文化變遷，並進而有助於民主的穩定，先進工業社會長期以來教育水準及大眾政治技巧的提升，帶來的社會流動所擴展之「知識流動」（knowledge flow）（Inglehart, 1977），反映在教育水準的提升及工作性質的變遷，從簡單例行性的操作，轉變成需要專業知識及獨立判斷之工作任務，它會提升個人的參政技巧，促使公民日漸增加參與政治的情形。

---

[2] 傳統社會是以農、林、漁、牧業爲主的自然經濟，透過自然經濟的交換，強調血緣、地域的人際關係，比較重視關懷、私的意識。

[3] 現代社會是以工業爲主的市場經濟，透過市場經濟的交換，強調法律、契約合同的人際關係，比較重視公平意識。

[4] 後現代社會是以高技術、資訊與知識的全球化經濟，透過後市場經濟（倫理、道德）的交換，強調以法律基礎上情感的人際關係，重視個體與群體、競爭與和諧，理性與情感之文化面。

傳統社會是以「生存」的價值爲特性，重視如物質主義者所需的生理需求與安全需求（低階需求）之滿足，也只有少數人有政治參與。現代社會是以「安適」的價值爲特性，重視如後物質主義者所強調的自我表達、言論自由、知識、美學、自尊及生活品質等（高階需求）之滿足。政治參與是從菁英領導政黨團體策動民眾參與投票的政治，轉爲強調以議題討論形式的公眾參與，以及對於科層政黨的忠誠度的降低，增加其自主性來挑戰菁英，並受到這些價值觀及認知動員[5]（cognitive mobilization）的影響，在政策形成過程中，藉由熟練的參政技巧（political skills），由政治動員式微的「菁英領導」（elite-directed）轉向爲議題導向的「導引菁英」（elite-directing）。[6]

經濟發展所致的文化變遷，由個人層次來看，表現出個人價值與技能的個人系統層次，推演至社會系統的層次上，而顯現在社會規範、政治議題、認知動員與政治參與型態變遷的結果上，並以生活滿意度、人際信賴感、以及對改革的支持度等三項指標作爲公民文化的表徵（Inglehart, 1977）；經濟發展富裕的社會較有利民主（Lipset, 1960），一般而言，生活滿意度來自人們因經濟及技術的發展獲得物質條件的滿足與生活安定，而人際信賴感則在公共領域的活動中透過和其他公民的互動發展自己獨立的人格。人際信賴感是最基本的態度，低的人際信賴感將抑制地區的經濟與政治發展，即使對方全然陌生，也不可視之爲敵人。

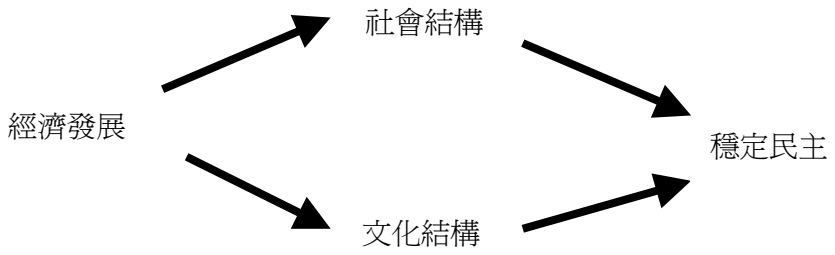
社會資本是將資源植入社會結構進入或流通於目的的行動，是一種來自個人、組織、社區與社會關係之資源，也是一項價值的資產（Lin, 2001），表現出的正面效果有信任、規範、公民參與網路與規則是支持經濟成長與政府績效的關鍵因素。社會資本程度高，建立公民社會可能性越高（江明修、鄭勝分，2004），促使集體工作更容易，有利經濟與社區發展（Putnam, 1993；謝俊義，2002），並以廣大公

---

[5] 認知動員是社會動員的層面（Inglehart 1970, 1977; Dalton 1984a; Dalton, Flanagan & Beck, 1984），其意是指社會經濟體系中存在各種不同階層，因教育與資訊較高層次，藉著現代組織成型與溝通網的發達，激發民眾的心理認知促進個人參與地方公共事務進行社會動員過程。

[6] 在社會動員過程中有組織的市民要求公平分配的機會，參與政治程序方式（Inglehart, 1977），(1)菁英領導是一人獨斷或少數人壟斷的威權式決策，藉「由上而下」決策過程管理地方公共事務，乃威權或專制社會之運作模式。如二十世紀初群眾參與之組織，工會、教會與政黨等，均屬於階級式組織。(2)導引菁英即利害關係人，以自我表達與議題爲導向，藉由本身教育水準、自我判斷的技巧，主動「由下而上」方式參與公共事務決策交由政治精英等少數決策者負責將其共識落實、具體化，乃多元民主社會運作之常態模式。

共利益爲依歸的公民社會是爲社會資本基本的面向，亦即有眾多的公民推廣正面價值、監視政策走向、推動社會公平與進步的社會，促進民主治理的發展（Uslaner, 1999），也是公民相互間信任而願意彼此合作，這種公民文化表徵相對影響社會、國家之間的關係。經濟發展有助於民主（民主不會促進經濟發展）並伴隨政治與社會結構的變遷，才有實現真正的民主政的可能（Burkhart, 1994; Lewis-Beck, 1986），如圖三。




圖三 經濟發展、公民文化及民主基本架構

資料來源：整理自 Inglehart (1997). ***Modernization and Post modernization: Culture, Economic and Political Change in 43 Societies*** (p. 184). Princeton New Jersey: Princeton University Press。

## （二）公民文化變革對個人及社會系統之影響

公民文化代表著一種模型，在其中吾人分享共同的空間、共同的資源與共同的機會，並且負責管理在陌生人群之間的互動關係，而這些陌生人群構成一個公共體，藉著這種互動關係創造出一種共同公益的觀念。雖然我們分享著共同公民文化的人，絕大多數終其一生都不會認識同一文化中的其他人，但維持這樣的公民框架都有其共同利益（Boulding, 1988 引自周陽山，2002）。

公民文化是社群或地方發展中，具有享權利、盡義務之公民所表現之價值觀（汪明生等，1999），公民在進行決策時，充分運用資訊經過審慎、理性計算爲「理性－行動者」的政治文化模型，參與地方發展的態度也呈現線性光譜（Box, 1998），分爲：搭便車（free rider）即由別人代爲執行地方發展的權利與義務而自己只是一位純粹的公共服務的消費者；積極的公民（activist）是非常投入地方發展的社區事務，藉由公民組織行動產生正面積極的影響；與看門狗（watchdog）即只

關心參與跟自己有關的議題，看好自己的權利不被侵犯線。

地方發展需由公民、民選官員及行政人員共同合作治理，經濟發展導致文化變遷，改變民眾的信念系統，公民在公共領域的活動中透過和其他公民的互動發展自己獨立的人格，藉由對共同事務的關心建立公民間彼此的認同感和歸屬感，進而奠定個人認同的基礎（彭如婉，1997），對當代社會、政治、及經濟層面都有明顯的作用與影響。因此，公民文化不只是一種知識，更是一種面對和處理公共事務的能力（李丁讚、范雲，2003），是民主制度得以持久的政治文化的基礎，也是地方永續發展之關鍵。

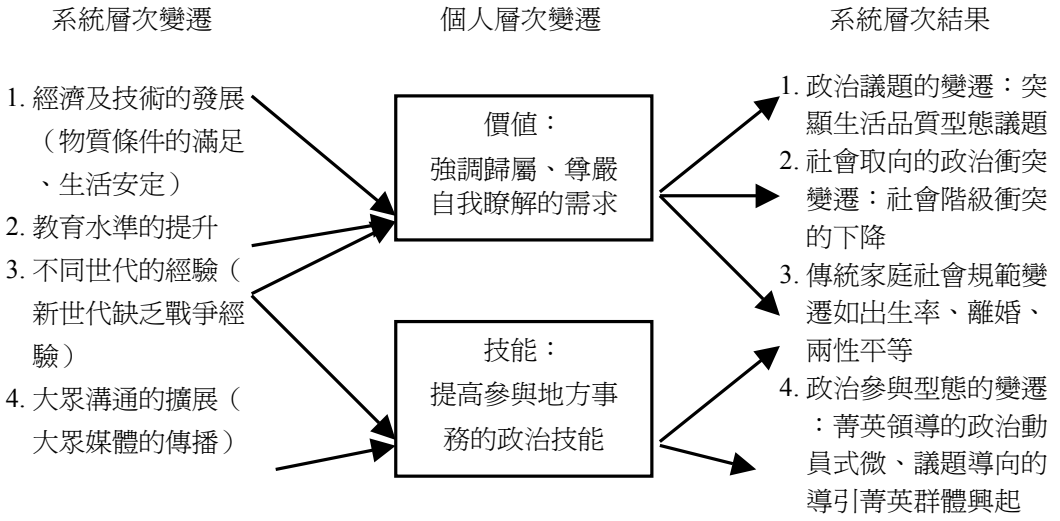
近年來因經濟與技術的發展，民眾不再受物質匱乏之苦，而新世代更在經濟繁榮下成長，教育水準普遍提升，促進中產階級的崛起與資訊傳播的擴展，改變了人們的價值觀。台灣地區在長期區域不均衡之下，南、北部區域民眾的所得與教育水準有明顯的差異，並呈現價值觀之不同，南部民眾傾向以「生存」價值爲其特性，以經濟成長爲優先，較重視物質主義者所重視的生理需求與安全需求（低階需求）之滿足；北部區域民眾傾向以「安適」價值爲其特性，以環境保護爲優先，較重視後物質主義者的自我表達、言論自由、知識、美學、自尊及生活品質等（高階需求）之滿足（瞿海源，1993），這地區民眾的價值觀影響經濟系統與環境系統的認知，將是地方發展策略重要的依據。

在戰後年輕的一代不如年長者重視經濟與安全的課題，取而代之是公民環境主義[7]（civic environmentalism）（John, 1993）環保、工作環境、生活品質等生活品質型態的議題、降低社會階級的衝突，在工作上較不重視薪資與工作保障，反而較重視工作伙伴或與志趣相同者工作，一旦社會逐漸受到後物質主義的影響社會，不再視經濟成長的第一優先（Inglehart, 1990；汪明生，2000、2001）。

在經濟繁榮及政府社會福利等因素，保障民眾的生存安全感，家庭傳統功能大都由政府提供，對於小孩、離婚、墮胎與對同性戀的排斥也逐漸改變，從個體到群體在價值觀與人際互信，以及對地方發展的認知上形成不同的文化變遷特質。由個人層次來看是一種微觀的觀點，表現個人歸屬、尊嚴自我瞭解的價值與提高參與地方事務的政治技能之個人系統層次，而由社會多元意識上就是一種人際互信與衝突，包括利益、價值、事實與權力，推演至社會系統的層次上，就顯現在兩性差異

[7] 地方政府藉由公民參與的機制來達成環境政策的制定。

[8]、社會規範、政治議題、認知動員與政治參與型態的變遷結果。




圖四 公民文化變革系統

資料來源：整理自 Inglehart (1977). ***The Silent Revolution: Changing values and political style among Western publics*** (p. 5). Princeton New Jersey: Princeton University Press.

## （三）公共事務管理教育與地方發展

地方發展的本質係屬多決策者（multiple decision-makers）、多目標（multiple criteria）與主觀判斷，難以直接用客觀的資料或數據加以衡量（汪明生，1997）。專家學者、民眾、民意代表、政府、企業、媒體、第三部門等政策當事人如缺乏公共倫理[9]的規範（蕭武桐，1995），將因本身價值觀對於地方發展目標，產生「認知不同」的利益衝突與「認知不清」、「認知不足」之認知衝突情況。因此，改善地方發展的瓶頸，就公共事務管理整合參考架構觀點，在短期上從經濟面與在長期上從教育著手，共同目的在提升公民的素質（汪明生，2005a）。

在短期上從經濟面著手，將地方產業結構調整、環境衛生保護或人口素質提升等作爲核心發展課題，視產業爲消費者，讓地方在市場競爭下展現地方特色與潛

[8] 本研究是指參與地方發展過程中，是否因教育水準不同，而有性別角色的差異。

[9] 政策當事人各自有不同的價值觀念與道德價值，藉由公共倫理規範人際互信，著重行爲在群體間產生的結果，減少對地方發展政策的認知差異與利益衝突之規範標準。

力，以經濟策略吸收大型投資案、吸引新設工廠以促進經濟發展績效，致使產業結構轉型，創造就業機會，吸引中產白領人口遷入，提高人口素質，改變地區人口素質與結構，以增加第三級產業就業人口，強化經濟競爭力（汪明生、馬群傑，1998、2005b）。高雄市近二年人口增加速度不及中、北部，即遷出較遷入人數爲多的社會增加率最高達 -3.43‰，且失業率高達 5.5%，這是產業無法順利升級的原因。如能以經濟策略吸引產業與菁英人口，使地區理性的公民達一定比例時，相互信任而願意彼此合作有助民主的穩定，達成地方發展的共識。

在長期上從教育塑造培養關心、追求公共利益的「公民」。一位好的、現代的公民必須擁有一般知識、善良的特質與技巧參與公共領域生活，這是民主與多元社會的基礎。而公民價值觀包括尊重他人的政治地位、國家認同的政治價值，法律、公平的規則之法律價值，誠實、勤勉的經濟價值，關懷、合作的社會價值與容忍、尊敬的文化價值（Zhang & Lee, 2002）。培養民眾價值觀、邏輯思考、辨別是非、重視利他與嚴守正義、批判事物、表達意見並提供智慧的基礎，判斷事物的能力，在道德教育上尤應強調批判思考，有助於道德、文化與政治之間的平衡，也有效防止各種政治性意識與文化傳統過度影響道德教育（Lee, 2004），進而建立法治、理性與公義的公民社會，但這需要長期緩慢的努力過程，甚至需要經過世代效應才能顯現出結果。

公務員在地方發展中扮演「作之君，作之親，作之師」與導航者（steering）的角色（陳建寧，1999），建立健全的公務員職業培訓制度，成爲地方發展的原動力，最重要、有效的作法就是加強地方政府公職人員的公共事務管理教育訓練（汪明生、張寧，2000）。大學在知識系統中扮演供給者角色，美國都會中心大學以反映教學、研究與公共服務都會事務，呈現公共事務課程的價值與原則，具有經濟、政治科學、社會學、心理學、法律與管理等功能作爲「都會任務」使命宣言（Cummings, 1995）。並對地區與社區領導人或公務員，提供適合地方經濟勞動市場之所需都會與公共事務課程的訓練、研討會、城市規劃與公共管理等方式，協助落後地區發展（Stukel, 1994）。

公共事務管理教育是當代公共領域人力資源開發重要途徑（季明明，2000），在地方發展時代扮演的角色，包括公共財政與預算、自然資源與環境管理、公務倫理與談判、公共政策分析、媒體與公共事務專題、社區關係管理、公共管理資訊系統、國土綜合開發計畫、法律與公共事務、政策評估、多目標決策與規劃、公共經濟學、行政法、研究方法、人力資源管理、非營利組織管理、都市與區域分析方

法、政府與企業、地區行銷與遊憩規劃與管理等 20 項課程指標（汪明生、邱忠民、何柏正，2001）。針對兩岸十二所大學（台灣有中山大學、台北大學、政治大學、東海大學、東華大學與銘傳大學；大陸有人民大學、中山大學、北京大學、華中科技大學、清華大學與北京師範大學）707 門課程結構，發現兩岸十二所大學共同認知學門課程包括研究方法類、城鄉及社區管理類、公共政策類、倫理與法律類、組織領導與管理類等五類（汪明生、黃宗誠，2003），這五類課程亦包括 20 項課程公共事務管理教育指標之重要性。

台灣各大學（如中山大學、台北大學、政治大學、東海大學、東華大學與銘傳大學）分別開設公共事務管理、公共行政暨政策、行政管理、公共管理與社區發展等碩士在職專班，加強地方政府公職人員的公共事務教育訓練，作爲改造政府或重建治理能力的理論架構與實務指南（孫本初，1998）。兩岸過去在公共事務管理教育方面都有豐富的經驗，在不同的大環境下所規劃的課程結構與面向，代表著不同時空階段所重視的公共事務管理問題與人才培育重點，才能提昇政府行政效率與強化監督政府的理論機制架構與實務指南。

### （四）公民文化與公部門管理能力指標

本研究由公民文化相關文獻研究成果，整理建構指標包括認知動員、參政技巧、兩性差異、第三部門數量、公共倫理與公民環境主義等六項，至於公部門管理能力則以政府效能與公務員的公共事務素養等兩項。

## 參、研究方法與設計

### 一、研究方法

地方發展涉及多元群體決策行動，需經由群體討論之後，界定議題找出方案、評量策略優先順序，並由團體學習中以減少認知差異形成共識，進而對高雄市地方發展困境作清楚解構，以期能提出契合國際情勢之競爭發展策略。本研究方法兼具理論與實務性，一是採用層級分析法（AHP），由專家問卷設計評量「企業性地方發展」權重優先值，另一是互動管理（IM），藉由利害關係人團體學習釐清界定地方發展所面臨的困境與瓶頸，進而減少公私群體認知差距而形成地方發展競爭策略共識決策（馬群傑，2005）。

## （一）層級分析法（AHP）

它是一個富有彈性且有效的簡易決策工具，藉由決策者的主觀價值判斷與相關資訊邏輯方式，提出方案優先順序的評量方法，用來處理行動方案有多數個評估準則或屬性之複雜決策問題（Saaty, 1980）。將複雜且結構化的問題系統化，由高層次往低層次逐步分解，並透過量化的判斷，簡化並改進以往依靠本能的決策程序，以求得各方案的優先比重值，提供決策者選擇適當方案的充分資訊（鄧振源、曾國雄，1989）。它應用在能源政策工具選擇方案、轉運站選址的最佳方案決策與晶圓製造產品最佳化的求解（曾煥柱，2000；俞世崙，2005；李欣怡，2004）。

本研究首次應用在經濟與文化因素優先順序的評量，其重點在建立分配準則的權重，操作程序有六個步驟：

1. 問題的描述及確認影響問題的因素：問題的描述主要在澄清決策目的。
2. 建立層級系統：在瞭解各層面問題後，進一步運用先驗訊息釐清與問題有關的因素，並對每一層級和因素做定義。
3. 建構成偶對比矩陣（pairwise comparison matrix）：先以評核標準之一爲基準，兩兩比較其下一層子準則，將其評估比較結果以矩陣方式表示，即可建構出成偶對比矩陣上或下三角部分的數值。矩陣元素數值的決定來自專家判斷，評估的尺度依偏好程度劃分五個衡量值，如 1 是同等重要；3 是稍重要；5 是頗重要；7 是極重要；9 是絕對重要，其間再設四個中間值 2、4、6、8。
4. 求得優先向量及最大特徵值（maximum eigenvalue, λmax）：在得出成偶對比矩陣 A 後，若 w1,…,wn 代表 n 個因素分別對其上一層某因素影響程度之權數，可設 W=[ w1,…,wn ]，W 爲優先向量，A 與 W 的關係爲 AW=nW，假設 A 爲一致性矩陣, 則其只有一個特徵值 λmax，其餘特徵值均爲 0。
5. 檢定成偶對比矩陣的一致性：在專家所判斷的配對比較過程中，難免有前後不一致的情況存在，因此必須檢定一致性程度。可定義一致性指標（Consistency Index）：CI=（λmax-n）／n-1；另定義一致比率（Consistency Ratio）：CR=CI／RI，其中 RI 爲隨機指標（Random Index），會因層級因素數目增加，有一對照表可應用。Saaty 建議 CR 宜小於等於 0.1，才能通過一致性檢定。
6. 建立整體優先矩陣（Priority matrix），做爲決策依據：將各層級對應其上一層級不同的準則的優先向量，合併成優先矩陣，再將每一層級優先矩陣相

乘，得出整體優先矩陣，其元素即爲最下層各子準則對最上層目標的優先值。

### （二）互動管理（IM）

互動管理利用名義群體技術（Nominal Group Technique, NGT）與詮釋結構模型（Interpretive Structural Model, ISM），針對非結構化的問題，利用群體作業程序產生澄題結構（problematique），並詮釋結構模式綜合判斷以增進問題的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 & Keith, 1982; Thomas & Dooris, 1989）。

互動管理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（Warfield & Cárdenas, 1994），這種以民眾直接參與政策發展行動的機制不僅較契合地方民眾的需求，更可達成較優的決策品質（許文傑，2000），可說最爲符合本研究針對地方發展工作由下而上的「直接民主」要求。進行程序區分爲「計畫」、「互動」與「追蹤」等三階段的實證設計，在「互動階段」進行兩回合的互動研討。IM 活動成果常以組圖型（patterns）、結構圖（structural graphics）、關係圖（relationship maps）、圖表（maps）或詮釋結構模型等說明。其中以澄題結構的成果案例相當多（Warfield & Cárdenas, 1994），也是較爲重要的一種。

## 二、研究設計

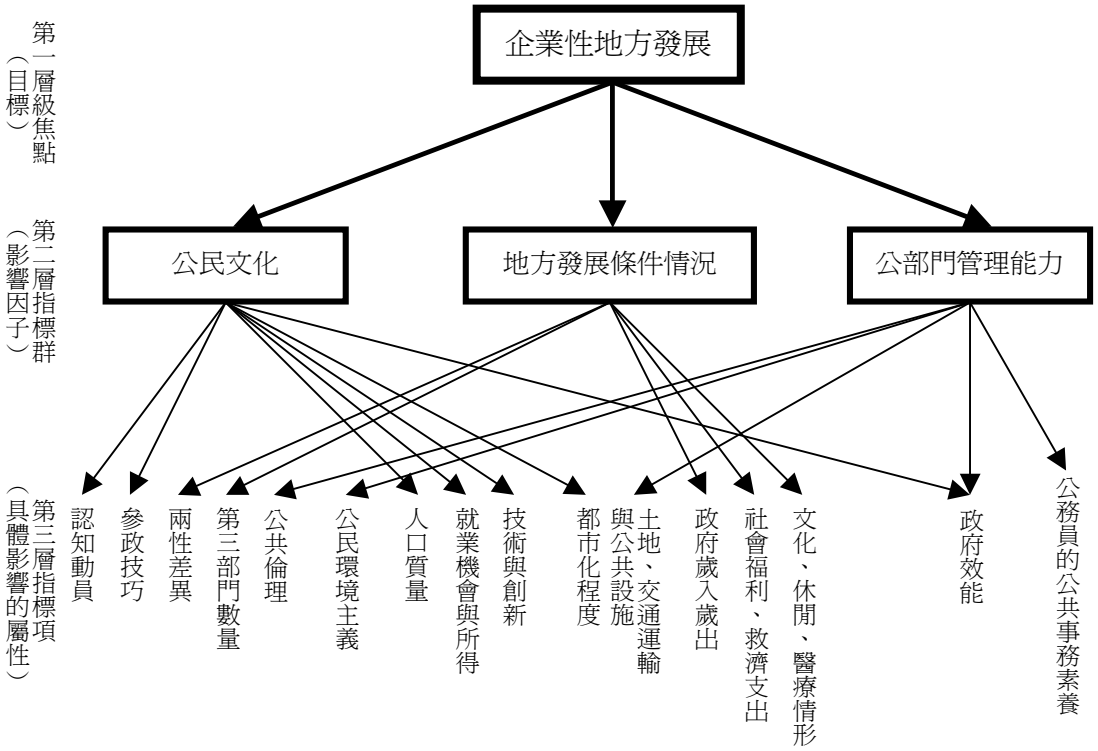
### （一）層級分析問卷架構

主要內容分爲三個層級：第一層級（目標）是企業性地方發展，將市場競爭、顧客導向、產出效率等觀念導入地方發展，由觀念上進行改造，灌輸地方發展所需的公民文化，並藉由經濟發展招商引資，改變產業結構、提供就業機會，吸引定居人口爲目標。第二層級指標群（影響因子）是以「公民文化」、「地方發展的條件情況」、「公部門管理能力」等三項作爲企業性地方發展之指標群及評估相對重要性。第三層級指標項（具體影響的屬性），地方發展議題涉及經濟、政治與社會文化系統，將公民文化六項指標、地方發展的條件情況八項指標與公部門管理能力二項指標之間交互相關：

1. 在「公民文化」指標群下，以認知動員、參政技巧、人口質量、技術與創

新、都市化程度、政府效能等七項交互指標項作爲層級評估權重。

2. 在「地方發展的條件情況」指標群下，以政府歲入歲出、社會福利救濟支出、文化休閒醫療情形、兩性差異、第三部門數量、政府效能等六項交互指標項作爲層級評估權重。
3. 在「公部門管理能力」指標群下，以政府效能、公務員的公共事務素養、土地交通運輸與公共設施、公共倫理、公民環境主義等五項交互指標項作爲層級評估權重，本研究依各指標項分析整理層級分析（AHP）架構，如圖五。




圖五 各指標項層級分析架構

## （二）IM 問卷指標選項

本研究在「計畫階段」，採用高雄市健康城市綱領涵蓋「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作爲問卷指標選項，如表一。

表一 高雄市健康城市指標

| 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。 |
| 經社條件 | 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：整理自高雄市健康城市綱領（2005）。

## 三、研究樣本與限制

本研究層級分析法專家問卷設計包括南部的公部門、產業界與第三部門，學者專家涵有北、中、南大學教授等 22 位爲受測者（如附件一）。互動管理參與者的樣本選取包括公教界、產業界、傳播媒體界、大專學生及一般民眾等五群體爲母體，分別再以隨機抽樣方式選取 3 人，擔任 IM 參與者角色，共計 15 名（如附件二），引導其參與 IM 會議，並進行兩回合的互動研討，廣納地方群體對地區推展發展決策的認知差異。

嚴格來說 22 位專家學者與 15 名參與者，雖未具有全市民意的代表性，但社會科學研究成果是認識結果的價值，反映對象真實狀況與客觀的規律，排除個體偏見而反映獲得群體的普遍態度的價值判斷，不是滿足研究者個體的需要，而是滿足受測者所在群體的需要（卜衛、周海宏、劉曉紅，2005），以反應高雄市地方發展之需要。

# 肆、研究結果分析

## 一、層級分析法結果分析

本研究層級分析法專家問卷（如附件三），發 22 份，回收 18 份，回收率 81.8%，並由層級分析架構的相對權重評比結果，可建立各個層級之對偶比較矩陣。再進一步求得各元素對上一層元素及總目標的相對優先值（即權重），最大特徵值（λmax），一致性（C.I.），一致性比率（C.R.）。C.I.＝0 表示受訪者前後判斷一致；C.I.＞0.1 代表判斷不一致，不予列入分析；0≤C.I.≤0.1 即表示可容忍偏差之範圍，若 C.I.≤0.1 表示矩陣的一致性可被接受，結果分析予以評比優先值分析如下：

### （一）第一層級焦點（目標）：「企業性地方發展」指標群優先順序

專家整體權重之優先順序分爲：1. 公民文化（0.610），2. 公部門管理能力（0.225），3. 地方發展的條件情況（0.166）如表二。

在台灣民主化的發展歷程中，公民性薄弱與公民文化缺憾，不僅影響民主的品質，也造成公民社會的疲弱、缺乏自主性，並造成嚴重的泛政治化的現象，換言之，公民文化與公共精神的不足，正是公民社會主要的缺憾之所在（周陽山，2002）。

高雄市民眾在日常生活判斷較具有關懷導向（男性爲 73%；女性爲 62%），較少運用公平觀念（男性爲 25%；女性爲 16%）的道德認知，呈現比較重視關懷、私意識的價值觀的傳統社會，此反映目前高雄市的社會在現代社會結構中保有傳統社會之道德認知現象（汪明生、陳建寧，2004）。因此，由於高雄市民眾的價值觀傾向物質主義之生存的價值特性，在地方發展中無法就「個體與群體」、「發展與公平」等課題作深入跨學科的研討與理性思維的論證，從而錯失諸多發展先機。在「企業性地方發展」指標群優先順序，公民文化既爲專家整體評比最優先之

權重，提升公民素養爲高雄市地方發展首要工作。

表二 企業性地方發展指標群優先順

| 焦點（目標） | 指標群（影響因子） | 權　重 | 優先順序 |
|---|---|---|---|
| 企業性地方發展 | 公民文化 | 0.610 | 1 |
| | 公部門管理能力 | 0.225 | 2 |
| | 地方發展的條件情況 | 0.166 | 3 |

## （二）第二層指標群（影響因子）

### 1.「公民文化」指標群（影響因子）交互指標項優先順序

專家整體權重之優先順序爲：1. 參政技巧（0.263）、2. 人口質量（0.245）、3. 就業機會與所得（0.149）、4. 認知動員（0.145）、5. 技術與創新（0.084）、6. 政府效能（0.070）、7. 都市化程度（0.042），如表三。

在地方發展過程中，決策者應體認以往的重視專家分析核心模式與權威性模式（Dunn, 2004）與菁英領導模式（謬全吉，1984；汪明生，2004），雖可達成決策結果的行政效率，但「由上而下」的決策過程，政策利害關係人往往無法接受其結果，而引發種種抗爭活動，降低決策結果的正當性。「參政技巧」是多元民主社會運作之常態模式，以自我表達與議題爲導向之「由下而上」方式參與公共事務決策後，交由政治菁英等少數決策者負責將其共識落實、具體化。這種參與式民主所尋求的共識，才能提昇政策決策品質（余致力，2002）。

高雄市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之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，難以形成共識（汪明生、馬群傑，2005）。因此，藉由「參政技巧」吸引公眾自我表達，將不同民意結合的議題，以精確地反應社會上主流價值的行動架構（Moore, 1997），就成爲專家整體評比在「公民文化」指標群交互指標項最優先順序之權重。

表三 「公民文化」指標群交互指標項優先順序

| 指標項（具體影響的屬性） | 權　重 | 優先順序 |
|---|---|---|
| 參政技巧 | 0.263 | 1 |
| 人口質量 | 0.245 | 2 |
| 就業機會與所得 | 0.149 | 3 |
| 認知動員 | 0.145 | 4 |
| 技術與創新 | 0.084 | 5 |
| 政府效能 | 0.070 | 6 |
| 都市化程度 | 0.042 | 7 |

**2.「公部門管理能力」指標群（影響因子）交互指標項優先順序**

專家整體權重之優先順序分爲：1. 公務員的公共事務素養（0.412）、2. 公民環境主義（0.175）、3. 公共倫理（0.173）、4. 政府效能（0.159）、5. 土地交通運輸與公共設施（0.081），如表四。

公務員在公共事務上扮演著二種角色：一是推行公共政策，提供公共服務的主力；另一是在公共事務上，係屬導航者的角色，負有導引地方菁英，參與地方公共事務的責任。公務員的公共事務素養在「公部門管理能力」指標群下成爲專家整體評比最優先交互指標項，建立健全的公務員培訓制度，成爲地方發展的原動力，尤應重視公共事務管理教育培訓的重要性。

公共事務管理教育在地方發展時代下扮演角色，有 87.3% 贊成公共事務管理教育 20 項課程，會提升公務人員處理公共事務能力，進而促進地方發展之角色；有 68.6%贊同課程設計與其工作業務有密切的需求結合度；有 81.4% 贊同課程設計對提升地方政府治理公共問題的能力有其需求結合度；有 76.6% 贊同課程對促進地方發展需求有其結合度（汪明生等，2001）。

表四 「公部門管理能力」指標群交互指標項優先順序

| 指　標　項 | 權　重 | 優先順序 |
|---|---|---|
| 公務員的公共事務素養 | 0.412 | 1 |
| 公民環境主義 | 0.175 | 2 |
| 公共倫理 | 0.173 | 3 |
| 政府效能 | 0.159 | 4 |
| 土地交通運輸與公共設施 | 0.081 | 5 |

**3.「地方發展的條件情況」指標群（影響因子）交互指標項優先順序**

專家整體權重之優先順序爲：1. 第三部門數量（0.245）、2. 文化休閒醫療（0.229）、3. 政府歲入歲出（0.217）、4. 社會福利救濟支出（0.136）、5. 政府效能（0.114）、6. 兩性差異（0.059），如表五。

第三部門是在私人企業不願介入參與，而公部門力有未逮之時，具有公共服務的使命，確保公眾的利益之非政府組織，表現群體互助、促進公民自治來實現社會公義。未來的企業性地方發展政策較少依賴政府人員管理，而需依賴於公、私部門與第三部門之間合作與協調。

例如，第三部門在瑞士地區發展成功條件包括經濟、社會面持續支持地區發展政策，與有效率、有效能的公共管理配合，結合政策工具與系統評估，吸收新知、相關資訊等（Thierstein & Egger, 1998）。但高雄市的社服團體自主性受經濟因素影響超過台北，而台北的社服團體在管理決策和未來發展方面上亦較高雄市穩健，此反應台北地區教育程度及公民文化較爲成熟發展（汪明生等，2004）。

表五 地方發展的條件情況階層交互指標項優先順序

| 指　標　項 | 權　重 | 優先順序 |
|---|---|---|
| 第三部門數量 | 0.245 | 1 |
| 文化休閒醫療 | 0.229 | 2 |
| 政府歲入歲出 | 0.217 | 3 |
| 社會福利救濟支出 | 0.136 | 4 |
| 政府效能 | 0.114 | 5 |
| 兩性差異 | 0.059 | 6 |

## 二、互動管理結果分析

### （一）高雄市面臨二〇〇九年地方發展與競爭策略

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，並依地方發展整體評估文獻中自然、經社與實質條件等區分，在「互動階段」中，將參與專家學者，針對「高雄市面臨二〇〇九世界運動會的地區整體發展策略」，進行兩回合之互動會議研討，兩次會議期間相隔一週。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。

經由兩回合 IM 會議討論，歸納出 9 項發展競爭策略項分別爲：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」與 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」等，如表六。

表六 修正後 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，保持維持資料分析上前後一致性，刪除第 8 項同時，其他項策略編號仍予保留。

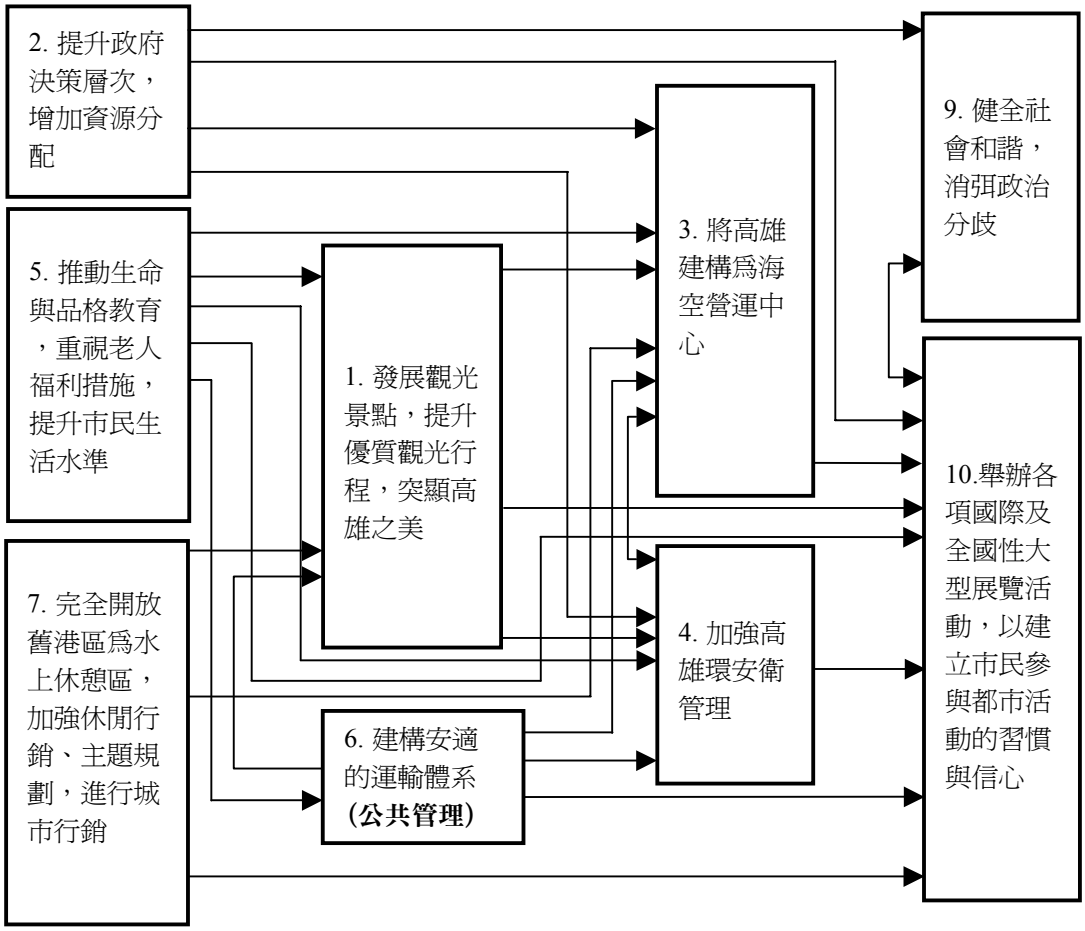
註 2： 項次標號僅代表研議策略之產生時序，**並未指涉相互間之權重衡量**。

## （二）增強結構（enhancement structure）

增強結構是在釐清焦點策略與定位，「將增強什麼的價值」因素之間關係，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。NGT 第一次互動一般以 1→2，2→1，1→3，3→1．．等兩兩相比過程方式，本研究參與者則以 1→2，1→3，1→4，．．等方式作兩兩相比並未衡量相互間之權重，故呈現兩兩策略相比時，有

出現非因果關係。

第二回合研討會議即要求參與者先就第一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，今爲呈現問題本質與增強結構，如圖六所示。




圖六 高雄市面臨二〇〇九世界運動會的地區整體發展策略增強結構圖

## 三、層級分析法結果與 IM 增強結構策略要點結合

本研究採用層級分析法以公民文化、公部門管理能力與地方發展條件情況等因子探討影響企業性地方發展，專家整體評比之優先順序分爲：公民文化（0.610），公部門管理能力（0.225），地方發展的條件情況（0.166）。另以公教界、產業界、傳播媒體界、大專學生及一般民眾等五群體爲受測者，採用互動管理探討高雄市面臨二〇〇九世界運動地區整體發展策略，由增強結構圖顯示第一層項目 2（公部門管理能力），5（公民文化），7（地方發展條件情況），與層級分析法結果相同，如表七。

由第一層項目對下一層增強結構兩兩相比並未衡量相互間之權重，但由圖六顯示增強內容：編號 5 對 3、1、4、10、6 等五項有交互動影響增強最強。編號 2 對 9、10、3、4 等四項有交互動影響增強次之。編號 7 對 1、3、10 等三項有交互動影響增強最小，此與層級分析法整體優先順序權重相同。無論以層級分析法或互動管理探討高雄市地方發展的議題，雖不同的受測者與不同時間，但分析結果顯示公民文化都是影響最大的因子。後續研究可採用層級分析法補充互動管理增強結構兩兩相比之權重。

表七 層級分析法結果與 IM 增強結構策略要點結合

| AHP 企業性地方發展 | 編號 | IM 增強結構策略要點 |
|---|---|---|
| 地方發展條件情況 | 1. | 發展觀光景點，提升優質觀光行程，突顯高雄之美 |
| **公部門管理能力** | **2.** | **提升政府決策層次，增加資源分配** |
| 地方發展條件情況 | 3. | 將高雄建構爲海空營運中心 |
| 地方發展條件情況 | 4. | 加強高雄環安衛管理 |
| **公民文化** | **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** |
| 公部門管理能力 | 6. | 建構安適的運輸體系 |
| **地方發展條件情況** | **7.** | **完全開放舊港區為水上休憩區，加強休閒行銷、主題規劃，進行城市行銷** |
| 公民文化 | 9. | 健全社會和諧，消弭政治分歧 |
| 公民文化 | 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 |

# 伍、結論

二十一世紀是發展世紀，地方發展爲國家主軸，將面臨「地區發展」、「經濟發展」以及「永續發展」。台灣經濟富裕的型態不僅是社會財富增加與消費需求獲得滿足，而且也促使社會文化狀況、人民生活方式與人際關係之改變，（企業性）地方發展議題因而涉及經濟、政治與社會文化系統。人類對於自然界的認識，是反映認識自己的起點與基礎，從經驗客體的現象上，去尋找背後的本體，從而達到認識自然界本質規律性的目標，這正是亞理斯多德的本體論重點之所在（周昌忠，1995），由個體的本體認識高雄市地方發展，並由高雄市目前的現狀回溯到發展時的起點。

無論以層級分析法或互動管理探討高雄市地方發展的議題，雖不同的受測者與不同時間，但分析結果顯示公民文化都是影響最大的因子。這從公共事務整合參考架構解釋此問題，即由個體的公民文化（資訊、教育、道德與倫理）顯現就是反映高雄市地方發展的經濟、社會、政治、政府、公共管理與公共政策等外顯的地方發展問題現象。

## （一）研究貢獻與發現

1. 本研究首次層級分析法應用在經濟與文化因素優先順序的評量，可提供學術理論之參考。研究發現「公民文化」的權重爲最優先，「公部門管理能力」爲次之，「地方發展的條件情況」爲較不重視。這反映高雄市地方發展的自然、實質條件資源豐富，比較欠缺的高素質的中產白領人口與服務產業的社會條件。

「參政技巧」是公民文化的具體影響的屬性，主要反應政策利害關係人參與對於地區未來的發展規劃與策略的研擬，有效整合當地居民之意見以建立共識，即時掌握發展時機，在地區競爭中脫穎而出。「公務員的公共事務素養」是公部門管理能力的具體影響的屬性，在政府內部職務中，有「政務官與事務官」角色，政務官本於政黨政治的理念，經執政黨同意提請任命，反映執政黨的理想，並體察社會發展制定政策，爲整個社會、政治進步的動力。事務官則是由對外公開考試考選任用，依據既定政策，方針與法令，依法行政，爲社會、國家穩定的力量，兩者都是爲人民服務，如能各盡其職，則整個國家社會將在穩定中求進步，以避免發生「錯誤的決策比貪污更嚴重」之情事。「第三部門」是地方發展的條件情況的具體影響

的屬性，它具有公共服務的使命，確保公眾的利益之非政府組織，監督公共政策的運作需有較高的公民文化，以避免受到經濟、財務因素的影響。

2. 本研究採用互動管理實務操作高雄市面臨二〇〇九世界運動會的地區整體發展策略，可提供高雄市政府或相關機構舉辦公共論壇或公民會議相關作法之參考。研究發現歸納出九項競爭策略，分爲重要、次要與即期策略：

⑴重要策略包括「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」等兩項，爲高雄市地區發展行動中的首要策略，影響發展最爲深，並作爲地方發展長遠努力方針。

⑵次要策略包括「加強高雄環安衛管理」與「與將高雄建構爲海空營運中心」等兩項，因涉及高雄縣市政府強化公共管理機制與中央層級的政策性議題，在短期內難以實行，將歸爲地方發展中程標的。

⑶即期策略包括「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」等五項，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，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、開發海洋產業以及創造就業機會等皆成爲當前地方政府施政計畫中的關鍵發展要項。

## （二）建議與後續研究

城市人才和市民素質是影響兩岸四地城市競爭力評比最重要的因素，其次是城市產業（中國時報，2006/3/21，A13 版，「樓市：城市中國的晴雨表」），就公共事務整合參考架構觀點而言，「政府」與「市場」是公共事務生活最重要運作機制。政府在經濟與社會發展中扮演舉足輕重的角色，高雄市是台灣發展的重心，擁有的自然資源條件，具有得天獨厚海岸線長達十二公里，腹地廣闊，港口經濟及貨櫃轉運之功能。雖然政府對兩岸經貿政策採取「積極管理，有效開放」的緊縮政策，但有 56% 民眾認爲開放兩岸直航爲提振台灣經濟的利多因素，也有 61% 民眾期待現階段開放直航（聯合報，2006/1/16，A4 版）。因此，對外開放，兩岸直航，將有利高雄市「重要」、「次要」、「即期」地方發展策略的施行，吸引既有

白領中產人口，提升白領中產人口的公民文化，並以「自重」、「自尊」、「自主」「自助」等倫理價值觀，重視個體與群體相對權利義務互動關係，透過公共論壇方式啓發高雄市民眾重視體制、承諾與監督地方公共事務發展，至於後續研究可採用層級分析法補充互動管理增強結構兩兩相比之權重。

## 參考文獻

卜衛、周海宏、劉曉紅（2005）。**社會科學成果價值評估**。中國：社會科學文獻出版社。

江明修（主編）（2000）。**第三部門：經營策略與社會參與**。台北：智勝。

江明修、鄭勝分（2004）。從政府與第三部門互動的觀點析探台灣社會資本之內涵及其發展策略。**理論與政策**，第 17 卷第 3 期，頁 37-58。

但昭強（2001）。**高雄市都市行銷的實踐與展望**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

余致力（2002）。**民意與公共政策：理論探討與實證研究**。台北：五南。

吳惠林（2001 年 5 月）。「知識經濟、科技與永續發展」。發表於 **2001 國家發展學術研討會**，國立台灣大學國家發展研究所主辦，台北。

吳濟華（1998）。**高雄市都會發展指標系統**。高雄：高雄市政府。

呂乃基（2004）。**科技革命與中國社會轉型**。中國：中國社會科學出版社。

汪明生、辛玉蘭（1992 年 9 月）。「都會管理與生活品質－試論高雄市的都市行銷」。發表於**國家政策與區域發展學術研討會**，國立中山大學中山學術研究中心主辦，高雄。

汪明生（1997）。非營利民間部門與企業化的地方發展。**人力發展月刊**，第 42 期 7 月，頁 43-47。

汪明生、江明修、陳建寧（1999）。「公共事務、公民文化與地方發展」。載於大連理工管理學院（主編），**海峽兩岸首屆公共事務與跨世紀發展研討會論文集**（1-23 頁）。大連：大連理工管理學院。

汪明生、馬群傑（1998）。地方經濟與地區行銷－以高雄爲例。**台灣土地金融季刊**，第 35 卷第 3 期，頁 97-110。

汪明生、陳碧珍、黃慶源、王翔瑋、蘇明敏（2000 年 8 月）。「多元社會地方發展之公民文化」。發表於**兩岸第二屆公共事務與跨世紀發展研討會**，國家行

政學院主辦，北京。

汪明生、張寧（2000 年 8 月）。「跨世紀地方發展困境與突破：地方行銷與地方政府公務員培訓方向」。發表於**國家行政學院研討會**，國家行政學院主辦，北京。

汪明生、林錦郎（2001 年 7 月）。「多元社會下的公民文化與地方發展」。發表於**第十一屆環境管理與都會發展研討會**，國立中山大學主辦，高雄。

汪明生、邱忠民、何柏正（2001）。企業性地區轉型與發展時代下公共事務管理教育。**台大管理論叢**，第 11 卷第 2 期，頁 1-34。

汪明生、黃宗誠（2003）。公共事務管理整合參考架構與兩岸大學 MPA 課程之結構分析。**公共事務評論**，第 4 卷第 1 期，頁 1-68。

汪明生、陳建寧（2004 年 1 月）。「兩性日常生活道德困境之研究」。發表於 **21 世紀的公共管理：機遇與挑戰」國際研討會**，廣州中山大學、澳門大學主辦，澳門。

汪明生、劉麗娟、鍾國南（2004 年 4 月）。「公民文化、社會服務團體變遷及其與經濟指標間之關聯分析—以台灣北高兩市爲例」。發表於**中山管理論壇—知識經濟、新公共管理與傳播研討會**，中山大學公共事務管理研究所與傳播管理研究所主辦，高雄。

汪明生（2005a）。**高屏地區永續發展策略與行動計畫之研究：多元社會的觀點**，行政院國家科學委員會專題研究計畫（編號：NSC 94-2621-Z-110-002），台北市：行政院研考會。

汪明生（2005b）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**，第 18 卷第 1 期，頁 1-28。

李丁讚、范雲（2003 年 10 月）。「社會力的誕生與轉型」。發表於**凝聚台灣生命力研討會**。台灣社會學會主辦，台北。

李欣怡（2004）。**晶圓製造廠產品組合最佳化之設定**，交通大學工業工程與管理研究所博士論文，未出版，新竹。

季明明（2000）。「引入國外 MPA 教育經驗推進國家公務員隊伍專業化建設」。載於國家行政學院（主編），**海峽兩岸第二屆公共事務與跨世紀發展研討會論文集**（5-9 頁）。北京：國家行政學院。

周宗仁（2002）。馬克斯的階級理論評議。**蘭陽學報**，第 2 期，頁 253-259。

周陽山（2002）。從公民文化到公民社會。**華岡社科學報**，第 16 期，頁 1-9。

周昌忠（1995）。**西方科學的文化精神**。中國：上海人民出版社，15 頁。

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－以高雄都市行銷為例**。國立中山大學公共事務管理研究所博士論文，未出版，高雄。

俞世崙（2005）。**雪霸國家公園雪見遊憩區境外轉運站選址之研究**。中華大學營建管理研究所碩士論文，未出版，新竹。

孫本初（1998）。**公共管理**（再版）。台北：智勝文化事業有限公司。

孫震（2001）。**台灣發展知識經濟之路**。台北：三民出版。

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**，第 12 期，頁 147-168。

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**。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，台北。

陳建寧（1999）。**公民文化與地方發展初探**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

陳欽春（2005 年 1 月）。「對於當前『風險社會』或『不可治理』的情境下，社會資本的興起有何時代意義的反射？」。發表於**公共行政與社會資本座談會**，國立台北大學公共行政暨政策學系主辦，台北。

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**，第 2 卷第 1 期，頁 183-207。

曾煥柱（2000）。**能源政策工具之研究**。台北大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

彭如婉（1997）。公民共和主義的公民教育觀。**公民訓育學報**，第 6 輯，頁 307-318。

葉俊榮（1999）。**全球環境議題與台灣觀點**。台北：巨流出版社。

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**，第 5 卷第 1 期，頁 65-103。

蕭武桐（1995）。**行政倫理**。台北：國立空中大學。

謝俊義（2002）。社會資本、政策資源與政府績效。**公共行政學報**，第 6 期，頁 87-122。

鄧振源、曾國雄（1989）。層級分析法（AHP）的內涵特性與應用（上、下）。**中國統計學報**，第 27 卷第 6、7 期，第 6 期，頁 13707-13724；第 7 期，頁 13767-13870。

瞿海源（1993）。**台灣地區社會變遷調查計畫：第二期第四次社會變遷基本調查**。台北：中央研究院民族學研究所。

謬全吉（1984）。**理性政治的共識**。台北：黎明。

高雄市政府（編）（2004）。**高雄市政府施政目標**。高雄：高雄市政府。

高雄市政府研考會（編）（2005）。**高雄市健康城市綱領**。高雄：高雄市政府研考會。

Blakely, E. J. (1994). ***Planning local economic development – Theory and practice***. SEGA Publications.

Box, R. C. (1998). ***Citizen governance: Leading American communities into the 21st century***. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Burkhart, R. E., & M. S. Lewis-Beck. (1994). Comparative Democracy: The Economic Development Thesis. ***American Political Science Review***, *88*: 903-10.

Camagni, R., Capello, R., & Nijkamp, P. (1996). ***Managing sustainable urban environments***. In Camagni, R. (Ed.), Handbook of Urban Studies (pp. 124-140). Sage. R. Paddison. London.

Cummings, S. (1995). ***Graduate programs in urban and public affairs: The missing component of the urban mission***. Metropolitan University, Spring: 13-26.

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

Drucker, P. F., & Nakauchi, I. (1997). Drucker on Asia: A dialogue between Peter Drucker and Isao Nakauchi. Oxford: Newton, Mass: Butterworth-Heinemann.

Dunn, W. N. (2004). ***Public policy analysis – An introduction***. (3rd ed.), New Jersey: Prentice Hall International, Inc.

Esman, M. J. (1997). Public Administration, Ethnic Conflict ,and Economic Development. ***Public* Administration Review**, November/December, *57*(6): 527-533.

Habermas, J. (1975). ***Legitimation crisis***. Boston: Beacon Press.

Inglehart, R. (1977). ***The silent revolution: Changing values and political styles***. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, R. (1990). ***Culture shift in advanced industrial society***. Princeton New Jersey: Princeton University Press

Inglehart, R. (1997). ***Modernization and post modernization: Culture, economic, and political change in 43 societies***.

John, D. (1993). ***Civic environmentalism: Alternatives to regulation in states and***

***communities***. Washington: D.C. CQ-Press.

Lee, C. M. (2004). Changes and challenges for moral education in Taiwan. ***Journal of Moral Education***, *33*(4): 575-595.

Lewis-Beck, M. (1986). Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany and Italy. ***American Journal of Political Science***, *30*: 315-346.

Lipset, S. M. (1960). ***Political man: The social bases of politics***. Garden City, N.Y.: Doubleday.

Lin, N. (2001). ***Social capital: A theory of structure and action***. New York: Cambridge University Press.

Moore, M. H. (1997). ***Creating public value***. Replica Books October, Hardcover, Harvard University Press.

Putnam, R. D. (1993). ***Making democracy work: Civic traditions in modern Italy***. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Saaty, T. L. (1980). ***The analytic hierarchy process***. New York: McGraw Hill.

Sharp, E. B. (1990). ***Urban politics and administration***. New York: Longman. New York: Longman

Stough, R. R. (1990, February). ***Potentially irreversible global trends and changes: Local and regional strategies for survival***. Paper prepared for presentation at the meetings of the American Association for the Advancement of Science, New Orleans, Louisiana.

Stough, R. R. (1998, February). ***Infrastructure and technology in U.S metropolitan regions***. Paper presented at the Workshop on Infrastructure Policy, The Tinbergen Institute, Amsterdam, the Netherlands.

Stough, R. R. (1999, January). ***The role of social capital in America environmental policy decentralization***. 發表於**第九屆環境與都會發展研討會專題演講**，中山大學公共管理研究所主辦，高雄。

Stukel, J. J. (1994). The urban university attacks real urban issues. ***Government Finance Review***, October: 19-21.

Thierstein, A., & U. K. Egger (1998). Integrated Regional Policy: Lessons from Switzerland. ***Environment and planning C: Government and Policy***, *16*: 155-172.

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

Uslaner, E. M. (1998). ***Democracy and social capital***. In Mark E. Warren (Ed.), Democracy and Trust (pp.121-130). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Warfield, J. N., & Cárdenas, A. R. (1994). ***A handbook of interactive managemen*t**. (2nd ed.). Iowa State University Press.

Zhang, X.X., & Lee, C. M. (2002). A Study of Ideal Citizenship: Taiwan's Case. ***Journal of Civics and Moral Education***, *12*: 1-32.

附件一：專家問卷名單

| 部 門 | 編 號 | 服 務 單 位 | 備 註 |
|---|---|---|---|
| 公部門 | 1 | 屏東縣 縣長 | |
| | 2 | 高雄縣 縣長 | |
| | 3 | 高雄市 市長 | |
| | 4 | 台南縣 縣長 | |
| | 5 | 台南市 市長 | |
| | 6 | 高雄市稅捐處 處長 | |
| 專家學者 | 7 | 中興大學公共行政系 教授 | |
| | 8 | 中興大學公共行政系 教授 | |
| | 9 | 東海大學公共行政系 教授 | |
| | 10 | 逢甲大學土地管理系 教授 | |
| | 11 | 彰化師範大學地理系 教授 | |
| | 12 | 成功大學都市計畫系 教授 | |
| | 13 | 成功大學都市計畫系 教授 | |
| | 14 | 中山大學公共事務管理研究所 教授 | |
| | 15 | 國立海洋博物館 主任 | |
| 產業界 | 16 | 高雄市建築投資公會 理事長 | |
| | 17 | 高雄縣建築投資公會 理事長 | |
| | 18 | 鼎漢國際工程公司 總經理 | |
| | 19 | 盛餘鋼鐵公司 總經理 | |
| 第三部門 | 20 | 財團法人南方文教基金會 執行長 | |
| | 21 | 高雄市都市發展基金會 | |
| | 22 | 高雄市 21 世紀發展協會 | |

附件二：IM 參與者

| 部門 | 編 號 | 服 務 單 位 |
|---|---|---|
| 公教部門 | 1 | 高雄市政府消防局副大對長 |
| | 2 | 高雄市政府建設局科長 |
| | 3 | 高雄縣大洲國中校長 |
| 產業部門 | 4 | 高雄市旅館商業公會總幹事 |
| | 5 | 中國鋼鐵運通財務經理 |
| | 6 | 中華商業銀行襄理 |
| 傳播媒體 | 7 | 東森聯播網主持人 |
| | 8 | 台灣時報資深記者 |
| | 9 | Fe21 大遠百公關主任 |
| 大專學生 | 10 | 高醫環社社長 |
| | 11 | 高雄第一科技大學管理學院金融營運系 |
| | 12 | 高雄第一科技大學管理學院金融營運系 |
| 地方民眾 | 13 | 高雄市左營里長 |
| | 14 | 意見領袖 |
| | 15 | 家管 |

附件三：AHP 問卷

一、企業性地方發展之相對重要性對達成企業性地方發展之指標群階層，請比較其相對權重：（請勾選）

| 尺度 / 項目 | 非常重要 9:1 | 重要 7:1 | 比較重要 5:1 | 稍微重要 3:1 | 一樣重要 1:1 | 稍微重要 1:3 | 比較重要 1:5 | 重要 1:7 | 非常重要 1:9 | 尺度 / 項目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 公民文化 | | | | | | | | | | 地方發展 |
| 公民文化 | | | | | | | | | | 公部門管理能力 |
| 地方發展 | | | | | | | | | | 公部門管理能力 |

二、達成指標群階層之各指標項，請比較其相對權重：（請勾選）

（一）就「公民文化」交互指標項而言，請勾選：

| 尺度 / 項目 | 非常重要 9:1 | 重要 7:1 | 比較重要 5:1 | 稍微重要 3:1 | 一樣重要 1:1 | 稍微重要 1:3 | 比較重要 1:5 | 重要 1:7 | 非常重要 1:9 | 尺度 / 項目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 認知動員 | | | | | | | | | | 參政技巧 |
| 認知動員 | | | | | | | | | | 人口質量 |
| 認知動員 | | | | | | | | | | 就業機會、所得 |
| 認知動員 | | | | | | | | | | 技術與創新 |
| 認知動員 | | | | | | | | | | 都市化程度 |
| 認知動員 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 參政技巧 | | | | | | | | | | 人口質量 |
| 參政技巧 | | | | | | | | | | 就業機會、所得 |
| 參政技巧 | | | | | | | | | | 技術與創新 |
| 參政技巧 | | | | | | | | | | 都市化程度 |
| 參政技巧 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 人口質量 | | | | | | | | | | 就業機會、所得 |
| 人口質量 | | | | | | | | | | 技術與創新 |

| 尺度 / 項目 | 非常重要 9:1 | 重要 7:1 | 比較重要 5:1 | 稍微重要 3:1 | 一樣重要 1:1 | 稍微重要 1:3 | 比較重要 1:5 | 重要 1:7 | 非常重要 1:9 | 尺度 / 項目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 人口質量 | | | | | | | | | | 都市化程度 |
| 人口質量 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 就業機會、所得 | | | | | | | | | | 技術與創新 |
| 就業機會、所得 | | | | | | | | | | 都市化程度 |
| 就業機會、所得 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 技術與創新 | | | | | | | | | | 都市化程度 |
| 技術與創新 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 都市化程度 | | | | | | | | | | 政府效能 |

（二）就「公部門管理能力」交互指標項而言，請勾選：

| 尺度 / 項目 | 非常重要 9:1 | 重要 7:1 | 比較重要 5:1 | 稍微重要 3:1 | 一樣重要 1:1 | 稍微重要 1:3 | 比較重要 1:5 | 重要 1:7 | 非常重要 1:9 | 尺度 / 項目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 公務員的公共事務素養 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 公務員的公共事務素養 | | | | | | | | | | 公共倫理 |
| 公務員的公共事務素養 | | | | | | | | | | 公民環境主義 |
| 公務員的公共事務素養 | | | | | | | | | | 土地交通運輸與公共設施 |
| 政府效能 | | | | | | | | | | 公共倫理 |
| 政府效能 | | | | | | | | | | 公民環境主義 |
| 政府效能 | | | | | | | | | | 土地交通運輸與公共設施 |
| 公共倫理 | | | | | | | | | | 公民環境主義 |
| 公共倫理 | | | | | | | | | | 土地交通運輸與公共設施 |
| 公民環境主義 | | | | | | | | | | 土地交通運輸與公共設施 |

（三）就「地方發展」交互指標項而言，請勾選：

| 尺度 / 項目 | 非常重要 9:1 | 重要 7:1 | 比較重要 5:1 | 稍微重要 3:1 | 一樣重要 1:1 | 稍微重要 1:3 | 比較重要 1:5 | 重要 1:7 | 非常重要 1:9 | 尺度 / 項目 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 政府歲入歲出 | | | | | | | | | | 第三部門數量 |
| 政府歲入歲出 | | | | | | | | | | 社會福利救濟支出 |
| 政府歲入歲出 | | | | | | | | | | 文化休閒醫療 |
| 政府歲入歲出 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 政府歲入歲出 | | | | | | | | | | 兩性差異 |
| 第三部門數量 | | | | | | | | | | 社會福利救濟支出 |
| 第三部門數量 | | | | | | | | | | 文化休閒醫療 |
| 第三部門數量 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 第三部門數量 | | | | | | | | | | 兩性差異 |
| 社會福利救濟支出 | | | | | | | | | | 文化休閒醫療 |
| 社會福利救濟支出 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 社會福利救濟支出 | | | | | | | | | | 兩性差異 |
| 文化休閒醫療 | | | | | | | | | | 政府效能 |
| 文化休閒醫療 | | | | | | | | | | 兩性差異 |
| 政府效能 | | | | | | | | | | 兩性差異 |

# A Study of Kaohsiung City Local Development and Civil Culture

Wang Ming-Shen, Chiang Min-Hsiu,
Chen Chien-Ning, Ma Chun-Chieh *

## Abstract

Local development gets involved in systems of economy, political, society and culture. It includes political issues of planning action, power, interest and distribution. Owing to the essence of local development belongs to multiple decision-makers, multiple criteria and subjective judgment; stakeholders are in behalf of themselves to bring the cognitive conflict and interest conflict. During the global competition times, Kaohsiung city is transforming from a city of heavy industry into service industry, especially, Kaohsiung city local development is expected to experience more challenge. The research focuses how to integrate the cognition conflict of local resident and stakeholders to the consensus of local development.

The research employed the analytic hierarchy process (AHP, Saaty, 1980) to investigate the local development factors of civil culture, local development

* Wang Ming-Shen is Professor of Institute of Public Affairs Management National Sun-Yat-Sen University.
Chiang Min-Hsiu is Professor of Graduate School of Public Administration National Chengchi University.
Chen Chien-Ning is Ph.D student of Institute of Public Affairs Management National Sun-Yat-Sen University.
Ma Chun-Chieh is Assistant Professor of Department of Administrative Management National University of Tainan.

conditions and government management, and then introduced the interactive management (IM, Warfield, 1994) to analyze Kaohsiung city local development strategic. The results show that civil culture is the major factor affecting Kaohsiung city local development. The value of research method is both theoretic and practical to provide the conference of relevant agencies

**Keyword:** Kaohsiung city local development, civil culture, Analytic Hierarchy Process Interactive Management