

多元社會下地方公眾發展認知與共識策略 之研究—以高雄市為例*

馬群傑** 汪明生*** 王文誠**** 陳建寧*****

摘 要

高雄是台灣南部第一大城與台灣第二個直轄市。近年來高雄正由一個依賴重工業的都市轉型為以服務業為主的都市，但在這過程中，失業率的增加與產業結構的調整卻成為當前地區發展所面對的首要挑戰。由於兩岸已於 2002 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成為正式會員，與此同時，高雄亦爭取得到 2009 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。兼以長期以來中央政策的推展較少結合地方多元民意需求，導致地方發展資源未予適切配置；而長期被忽視的結果也造成多元群體對地方發展事務被動冷漠，究其原因之一，乃在於地方公私部門間長期缺乏理性溝通與互動所致。因此，高雄在進行地區行銷（place

* 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 以及作者博士論文，且蒙論文口試委員黃俊英教授、吳秀光教授、劉坤億教授悉心指導，論文並曾發表於由政治大學公共行政學系所舉辦之「第十一屆全國公共行政博碩士生論文發表會」，經蒞會評論人台北大學呂育誠教授提點斧正，獲益良多，本文作者特此致謝！

** 國立台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 machiner@mail.nsysu.edu.tw。

*** 國立中山大學公共事務管理研究所教授。

**** 國立台灣師範大學地理學系助理教授。

***** 國立中山大學公共事務管理研究所博士。

收稿日期：95 年 3 月 16 日；接受刊登日期：95 年 12 月 8 日。

marketing) 中對外招商、吸引產業與人才的同時，如何促進地區內部各界積極參與及共識達成，才是更為根本與迫切的工作。

本研究先以汪明生等(2004, 2005)所提出的「公共事務管理整合參考架構」為論述基礎，分就條件面軟硬體建設、本質面多元群體認知，以及行為面中的經濟、社會、政治、政府、公共政策與公共管理等結構層面，分析高雄當前所面臨到的地方發展問題；其次，應用認知續線理論(Cognitive Continuum Theory, CCT)探討不同群體在面對地方發展時，所採取的直覺與分析認知型式之異同。最後以「面臨 2009 世運會之高雄地方發展與競爭策略」作為觸發問題的核心，藉由互動管理(Interactive Management, IM)(Warfield, 1994)探求高雄地區最適發展方向，IM 成果則以澄題結構展現。

研究結果發現，在高雄地方發展條件面，面臨產業結構失衡、人才引進與培育不足、港口吞吐量流失與自由貿易港區的挑戰；在本質面，多元群體在判斷地方發展事務時呈現出偏直覺—偏分析的認知思考模式差異。至在行為面，IM 參與者對於高雄地方發展策略之研議有別於政府單向的施政規劃，顯示高雄今日的發展落入解決了錯誤問題的型三錯誤(type III error)(Dunn, 1994)迷思中，致地方發展行動多事倍而功半。因此研究建議，面臨市場經濟、多元社會、民主政治與效能政府的時代發展趨勢，若能藉由集體決策體制聯結個體與群體，導引地方公眾進行獨立思考、理性論辯與公開表達，相信有助於創造地方發展的公共價值，進而重塑地方競爭優勢。本論文所介紹的方法與成果應可提供有關單位了解多元民意認知取向與舉辦地方發展公民會議相關作法之參考。

關鍵詞：公共事務管理整合參考架構、地區行銷、認知續線理論、互動管理、澄題結構

壹、緒論

自政府遷台以來，至今已逾 50 年，雖然在這段期間，政府戮力於各項經濟計畫的研擬與經濟建設的推展，但由於一直以來中央政府的決策主管機構匯集於台北此一政治與經濟中心，相較之下，台灣地區其他縣市的發展與建設即時常遭受忽略。而在 1987 年政治上解除戒嚴管制後，台灣社會雖然歷經計畫經濟轉變為市場經濟、精英社會轉化為多元社會、威權政治轉型為民主政治，以及科層政府過渡為效能政府等多元發展的衝擊，但地區與城鄉發展不均的問題不僅未能有效改善，甚至更有逐漸形成南北差距擴大與東西發展失衡的隱憂。細究其因，多歸結於中央政府長時期對各地區所推動的經濟發展政策未考慮到地方差異，導致地方建設遲緩、產業結構失調與人口素質難以提升等問題叢生。這種情形尤其以位居南台灣的高雄市更為嚴重。

高雄市是台灣南部第一大城與台灣第二個直轄市，而所轄高雄港則是貨櫃吞吐量高居全台之冠的台灣第一大港，自然發展條件優良。近年來高雄正由一個依賴重工業的都市轉型為以服務業為主的都市，但在這過程中，社會條件面的失業率增加與產業結構調整卻成為當前地區發展所面對的首要挑戰，兼以兩岸又已於 2002 年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成為正式會員、此同時高雄亦爭取到 2009 年世界運動會的主辦權，可預見往後高雄所面臨的發展情勢比過去更具挑戰性。加上長期以來中央政策的推展未能結合高雄地方民意的需求，導致地方發展資源的錯置；而長期被忽視的結果也造成地方各界對地方發展事務被動冷漠，且政府公部門與地方多元群體間因缺少面對面政策溝通，故對公共議題的論述常落入各自堅持但難以形成共識的迷思中。因此，高雄在進行「地區行銷」（place marketing）中對外招商、吸引產業與人才的同時，如何確實解構地方公眾發展認知、並促進地區內部各界積極參與及共識達成，才是更為根本與迫切的工作。

本研究先以汪明生等（2003）所提出的公共事務管理整合參考架構為論述基礎，分就條件面的軟硬體基礎建設，以及行為面中的經濟、社會、政治、政

府、公共政策與公共管理等結構層面，解析高雄地區當前所面臨的地方發展問題。並藉由認知續線理論（Cognitive Continuum Theory, CCT）（Phelps and Shanteau, 1978; Hammond et al., 1987）的應用探討多元群體在面對地方發展時，所展現之直覺與分析認知型式差異。再透過互動管理（Interactive Management, IM）（Warfield, 1994）探求高雄地區日後最適發展方向，IM 成果則以增強結構（enhancement structure）予以呈現。研究期透過公私協力對地方發展事務進行理性思維的互動，由團體學習中凝聚共識、找出方案，俾利有限地區發展資源達成最適配置。

貳、公共事務管理整合參考架構與地區行銷

一、公共事務管理整合參考架構

參酌先進工業國家的發展經驗，汪明生等（汪明生，2005；馬群傑，2005；汪明生等，2004，2005；蕭元哲等，2004；王文誠等，2005）發展出「公共事務管理整合參考架構」（圖 1），此參考架構即為本研究據以作為分析之基。

細言之，「公共事務管理整合參考架構」涵蓋個體與群體、流量與存量、個體認知控制與群體發展等分析結構，以及經濟發展、社區營造、政府再造、環境管理、永續發展、公民社會與全球化等重要議題。架構主要涵義乃在於以公民社會為核心，期望創造公共管理價值，並促成公共政策理性論辯。至其結構闡述，則可就條件面、本質面與現象面依序進行基礎分析、個體分析與群體分析：

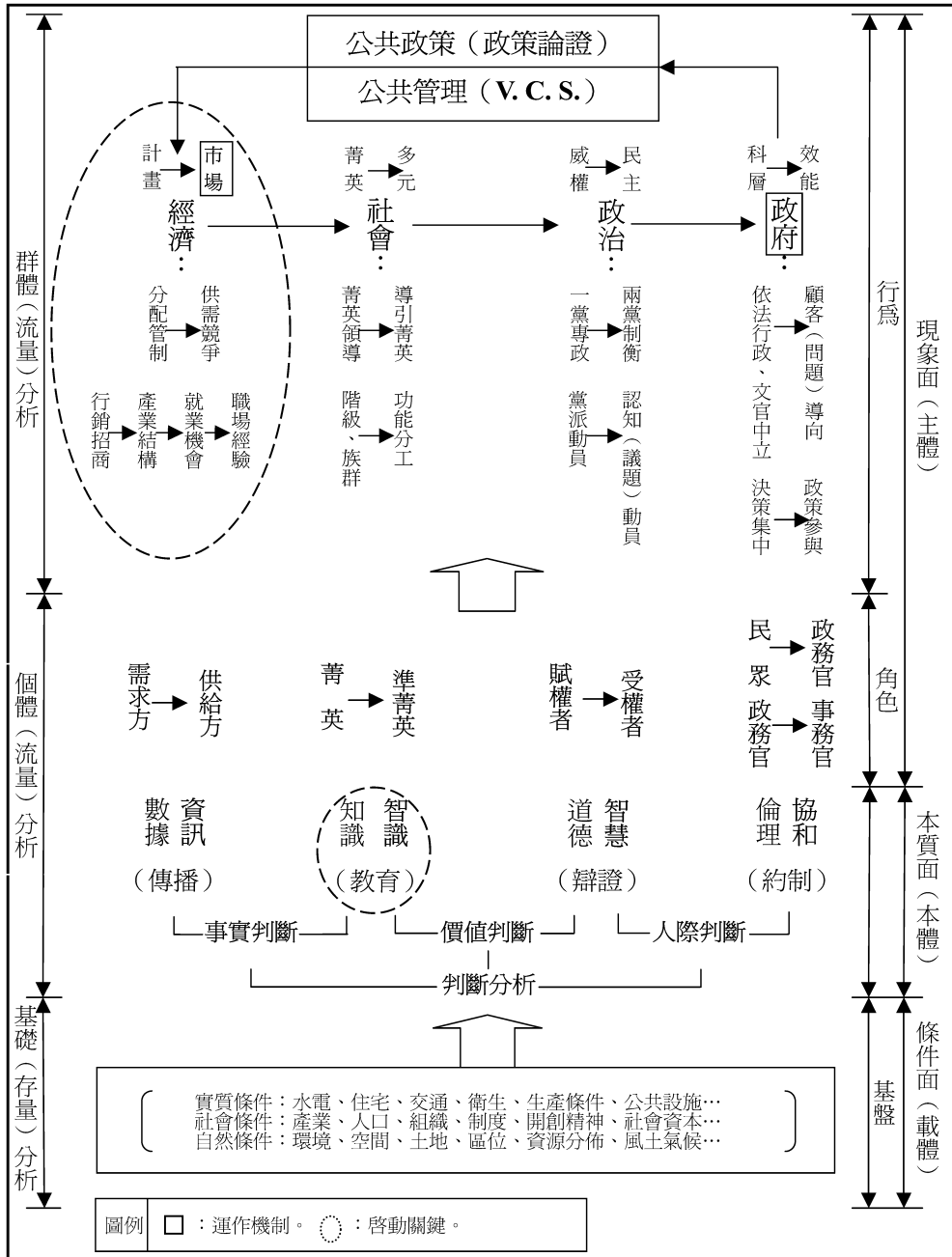


圖 1 公共事務管理整合參考架構：公民社會、公共管理與公共政策

資料來源：汪明生等，2004，2005；馬群傑，2005；蕭元哲等，2004；王文誠等，2005。

（一）條件面（載體）分析

條件面包含自然條件、實質條件與社會條件。自然條件乃為環境、空間、土地、區位、資源分佈與風土氣候，實質條件有水電、住宅、交通、衛生、生產條件與公共設施；而社會條件則涵蓋產業（農工商）、人口（藍領白領）、組織（政府與非營利組織）、制度（文官體制）、開創精神（開創與發展）以及社會資本（監督批判與互惠信任）等（Blakely, 1994; Porter, 1995; Kanter, 1995; Stough, 1990, 1998; Short and Kim, 1999; 汪明生, 馬群傑, 2004, 2005; 葉俊榮, 1999; 吳惠林, 2001）。一般而言，自然條件較穩定不易變動，實質條件取決於政府效能，相較之下社會條件則為緩慢漸進。並由於各條件的交互作用，最後將產生不同結果。

（二）本質面（本體）分析

本質面包含事實判斷、價值判斷與人際判斷（O’Gorman; 1986; Shamir, 1993; Chwe, 2001）。事實判斷的判斷基礎在於專家見解與經驗知識、以知識作為規範標準、教育為其機制手段。價值判斷的判斷基礎在於物質與後物質、效率與公平，其以道德作為規範標準、辯證為機制手段。人際判斷則著重在界定出水平公私（現代、西方）與層級大小（傳統、東方）的差異、以倫理作為規範標準、視約制為其機制手段。基於不同的判斷基礎與規範標準，三種判斷除展現不同的區分特質外，彼此間也相輔相成，呈現先分後合的關聯態勢。

（三）現象面（主體）角色分析

現象面的角色分析主要在經濟、社會、政治與政府等層面區分出主動與被動的角色差異。在經濟面，需求方扮演主動角色，督促供給方尊重市場機制、重視顧客需求；相對供給方則在需求方的督導下，將以往注重分配管制轉為注重供需競爭。在社會面，菁英注重調和多元價值、促進階級族群均衡，並導引準菁英由以往著重階級族群意識轉變為強調功能分工。在政治面，賦權者（選

民)在選前著重多元民主、倡導公民參與,藉由選票選取受權者(候選人),並督促授權者進行以議題動員取代黨派動員。至於在選後,由政府面觀之,民眾須經由經由獨立思考、理性論辯與公開表達監督批判政務官,進言之,政務官也應在追求效能政府發展之際,合理要求事務官將傳統決策集中轉換為政策參與的行政走向(楊日青等譯,1999;宋興洲,2003;Leach and Percy-Smith, 2001; Barabas, 2002)。

(四) 現象面(主體)行為分析

包含經濟、社會、政治與政府等四個團塊(sphere)及政策與管理兩個層面(level)。經濟團塊的後市場經濟、知識經濟與全球化帶動社會團塊的後現代化與後物質主義發展,並促成政治團塊的民主轉型與鞏固,從而導致公民性政府的演進與效能政府的提升(Inglehart, 1990, 1997)。而在市場經濟、多元社會、民主政治與效能政府的基礎上,再經由公共政策面的體制(公共論壇)連結個體與群體,培養心口如一的承諾,以進行言行一致的監督批判(Elinor, 1990),涵養人民獨立思考、理性論辯、公開表達,藉以清楚適切地釐清界定公共問題,避免型三錯誤(type III error)(Dunn, 1994, 2003)。至於在公共管理層面,則期望藉由對公共事務進行價值界定、能力檢視與資源支持等行動來界定暨創造出公共價值(Moore, 1995, 1997)。由於經濟、社會、政治、政府、公共政策與公共管理面臨不同的發展階段,造成各種不同行為面現象產生,並構成了整體性的結構循環。基此,研究者得以清楚解構在多元社會中各項公共事務管理發展課題的表面現象與實質內涵。

二、條件面的地區發展整體性評估

在進行條件面的地區發展整體性評估方面,汪明生與辛玉蘭(1994)的研究指出(圖2),地區社會、經濟與環境整體之良窳可以藉由衡量經貿規劃、交通旅運、社會治安、居住品質與文化發展等代表之項目上,這些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。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，但由於有技術經驗的多數人力資源可以致力於建設性產業，而人力資源的累積可以促進產業投資與促成產業與就業結構的改變。換言之，產業結構的轉型與人口素質的提昇對地區整體生活品質實有正面影響（Porter, 1995）。

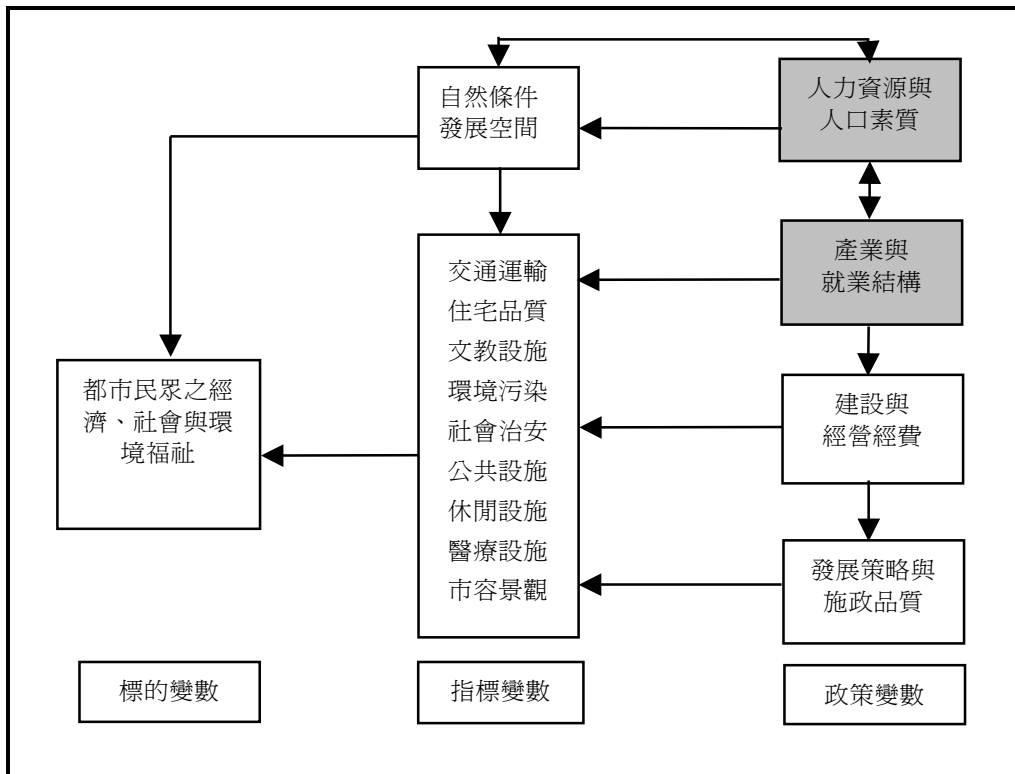


圖 2 地區發展之整體評估架構

資料來源：汪明生，辛玉蘭（1994），本研究修改。

（一）產業與就業結構的轉型

在地區發展中，地區經濟的發展扮演極為重要的角色，這其中企業體及工作機會的供給更是重點，「這方面的缺乏不僅會造成都市經濟發展的問題，甚至也會因此產生社會問題」（Porter, 1995）。因此在地區永續發展的經濟與社會面指標中，也應由衡量地方上的工作機會、產業型態與經濟改善狀況來進行地方上永續發展的工作（Luke et al., 1988），這種注重地區就業與產業發展的

觀念更是重要。若能藉由產業活動的轉型來帶動稅收成長、公共建設的興建以提昇都會之經濟發展來改善都會環境，則可望進一步提昇地區之生活品質，使都會重現生命與活力。

雖然地區發展有賴地區經濟的穩定成長，然而在此同時，地區卻也面臨越來越發展上的滯礙，如地區民眾失業、地方公共建設不足與地方財源難以自給等地區經濟問題的出現，也因此衍生出諸如都市治安不良以及地區教育及建設經費不足等許多都市社會問題。換言之，由於地區產業及企業體為地方提供就業機會以及供給地方發展所需求的財源稅收，是為地方發展工程背後的一大推力；穩定而健全的就業及稅收同時也才足以應付都市交通、治安、公共福利、教育、建設等諸多的地區性的公共議題。但「若地方產業發展受到地方經濟的衰退影響，則都市資金的外移也將成為都市競爭的最主要障礙，而此趨勢對企業也將有負面的反饋效果」（吳欽杉等，1995）。

由此可見，地區經濟的穩定與產業結構的適切規劃確實對地方發展有正面的助益（Barke and Harrop, 1994; Holcome, 1993, 1994; Waston, 1991），而地區的產業和地區經濟的發展密不可分。因此 Poole（1986）即認為「地區衰敗、人口流失、失業率上昇及稅收不足等將嚴重威脅地區經濟生命力，當此之際，如能促使地區主動追求經濟的成長與復甦，這就是一種對地方發展相當有助益的作法」。而 Kotler 等人（1993, 2002）更明確指出，地方發展應朝向下列目標推進：（1）為既有的人口謀求適當的工作；（2）獲得區域經濟的穩定；（3）建立多樣化的經濟和就業基礎，最後才能達成都市整體生活品質的提昇。

綜言之，如果地方能藉由地區產業暨經濟政策的縝密規劃，創造充裕就業機會來提昇個人所得、增進政府稅收，其將有助於改善地方產業結構與就業機會並活化地方經濟，進而促進生活品質的提昇。

（二）人力資源與人口素質的提升

對地方發展而言，高素質的人力資源能藉由深層的教育與工作訓練而累積起來，並且「唯有藉由人力資源的提昇，地區才能培養出和其他地域相競合的發展優勢」（Stough, 1990, 1998）。Kotler 等人（1993）也認為，「高素質的

人力資本已經逐漸成爲影響地區經濟表現的重要決定因素，因此政策制定者除了要發展當地的人力資本外，也應由外地吸引人才進駐。在此情勢下，地區已逐漸意識到吸引高素質人力的進駐已成爲增進地方競爭力的最新作法」。基於此，培養並吸引具備高教育水準與專業工作經驗的人力資源進駐也已成爲創造地區競爭優勢的必備條件。

Bailey (1989) 將地方發展區分爲三階段：(1) 追求重工業的發展 (smokestack chasing)、(2) 進行目標行銷 (target marketing)，以及最終 (3) 人力與智識資源的成果發展 (product development)。進言之，早期地方發展所重視的是藉由吸引製造產業進入地區設廠以提供大量就業機會，因此這時期工作機會的創造爲其主軸。而後地方發展除了強調就業機會的創造外，更期望兼顧生活品質的提昇，因此此時不只要吸引高污染低附加價值的製造業工作機會，還強調應引進低營運成本與不影響地方環境發展的生產者服務業與高附加價值製造業就業機會。最後地方發展還須考量到地方人力資源的提昇，才得藉以在日趨複雜的地方競爭局勢中脫穎而出。

由此可見，影響地區發展的變數當中，最根本也是最重要應屬地區人口素質，有了高素質人口才能創造地方契機 (Inglehart, 1990; Short and Kim, 1999; 汪明生，古梅郁，1997)。因此，要求地區生活品質的改善，人力資源的引進與人口素質的提昇才是根本可行的長遠之計。

綜上所述，由於地區的經濟發展與生活品質的提昇可以吸引高素質人口的進駐，而高素質人口的進駐亦有助於地方經濟與生活環境品質的提昇，兩者相輔相成，並由此可以看出地區若欲進行整體性的評估規劃，除了注重地區的經濟成長與發展外，高素質人力資源的引進亦不可或缺。因此若爲求由根本上提昇地區生活品質或創造競爭優勢，重點還是在於人力資源的培養與人口素質的提昇，這也是地方發展所應重視的核心課題。

三、行為面的地區行銷行動意涵

自 1970 年代開始，西方國家許多地區遭逢經濟衰頹的發展困境，地區行銷的地方發展概念因此而生。地區行銷有別於傳統的地區規劃，而是將企業中的

行銷理論運用在地區發展的課題上，並在行銷的行動過程中，將地區未來的發展遠景視為一個置身於競爭市場的產品，透過瞭解產品的標的群體，來進行「產品」、「促銷」、「定價」（如賦稅獎勵等措施）和「通路」（如促銷管道和方式等）等行銷策略的規劃（Kotler, 1982; 1986），有別於傳統上政府對地方發展的單方面施政規劃。

地方政府掌握企業性的精神，引進「由下而上」（bottom-up）的行銷理念，主動地與民間進行溝通對話，以策略性思考的眼光看待未來，在了解地區民眾的需求特性後明確鎖定目標市場，有效掌握整體地區發展方向（Mintzberg, 1994; Perrott, 1996; Schoemaker, 1995）。透過這種由下而上的策略性行銷規劃行動，地區多元群體協力審核地方現狀，掌握地區標的群體的需求，共同規劃建構地區發展的遠景（Luke et al., 1988; Kotler et al., 1993）。Kearns 與 Philo（1993）即認為這種活化地區經濟發展（revitalize economic development）行動對於地方經濟與地區未來的發展確是一大助益。

地區行銷不僅可視為一種策略性的地方發展行動，其更具備深刻的行動意涵，可以配合前述公共事務管理整合架構進行論述，尤其因為地區行銷是一種較為偏重短期效應的地方發展行動，所以若由行為面進行群體分析，則能對地區行銷有更清楚的了解，如下（圖 3）所示：

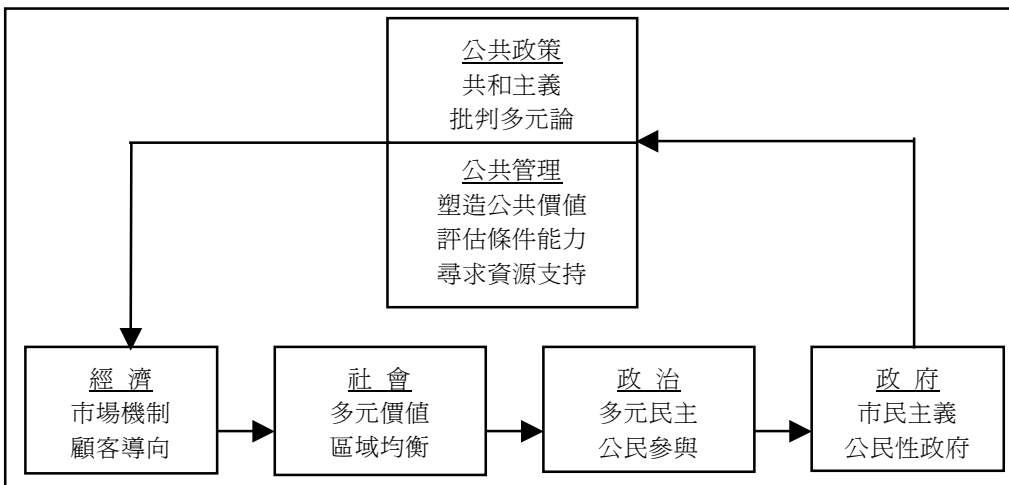


圖 3 結合公共事務管理整合參考架構之地區行銷行動意涵

資料來源：本研究。

（一）經濟團塊

活化經濟是地方發展的首要之務，也是地方發展的最主要關鍵，因此本架構將經濟團塊視為是推動行為面其他團塊的啓動關鍵。由於地區行銷強調「市場機制」的自由運行與「顧客導向」的地方發展行動，因此可以藉由尊重市場機制（Mintzberg, 1994）、強調顧客導向（Schoemaker, 1995）的企業性地方發展精神進行地區行銷招商、調整失衡的產業結構、提升就業機會，進而培養出足以展現本身發展特色的全球競爭優勢。

（二）社會團塊

由於台灣今日發展已由精英社會朝向多元社會邁進，在傳統精英領導已不足以因應地方發展的多元群體需求。因此地區行銷期望藉由活化地區經濟來導引精英，吸引具備高素質條件的人口進駐，促成地區人口素質提昇，在人口素質提昇的條件下，調和多元價值（Inglehart, 1997）、促進區域均衡（Stough, 1990, 1998）。

（三）政治團塊

在由威權時代轉化為民主時代的政治情勢下，以往強調黨派動員的一黨專政時代，今日應由注重議題動員的政黨理性互動來取代。由於地區行銷著重「多元民主」、「公民參與」與「公私協力」，其倡議具備「共和主義」公民身分觀（毛壽龍，2001）的積極參與行動表現，期望透過地方多元群體的共同參與，尋求地方發展盲點、凝聚地方發展共識，藉以調和個體與地方發展多元群體的認知差異。

（四）政府團塊

在以往戒嚴時代，為求國家發展情勢的穩定，因此中央政府一貫扮演「大有為政府」的角色，施政注重依法行政與文官中立，單憑少數決策者與技術官僚之考量便逕行推動。但在今日面臨全球化的政經情勢，地區政府在推展政務

時若還是以少數決策者的考量為依歸，則難以因應時代快速變遷下的地方發展情勢。由於地區行銷重視「地方分權」及「市民主義」，期望促使過去「官僚主義」科層政府蛻變成爲注重「顧客需求」導向的效能政府（Barber, 1986），從而達成「公民性政府」（許文傑，2000）新派典要求的地方發展目標。

（五）公共政策層面

先進國家以「政策論證」（policy argument）（Dunn, 1994）對公共政策問題與方案進行深入分析，傳統地區發展課題多強調經由都市計劃決策集中於少數行政官員與技術專家的公共規劃加以解決；在效能政府的時代發展趨勢下，地區行銷強調地方發展的主軸爲「批判多元論」（Dunn, 1994），期望藉由地方發展多元利害當事人（stakeholders）的互動溝通與理性論證，如此方得以有效掌握民眾對於地方發展政策參與的訴求，並培養民眾理性評論時政的智識能力，擺脫依恃直覺與情感就決定國家重大政策發展與未來長遠走向。

（六）公共管理層面

地區行銷不僅是一種強調企業性地方發展行動，更是符合公共價值創造的規範性地方管理策略，其重視 Moore（1997）所提出的價值、能力與支持（value, capacity and support, V. C. S）等三種公共管理的核心要素，藉由（1）塑造公共價值（V）—創造地方發展的短中長期公共價值，（2）評估條件能力（C）—衡量進行地區行銷時地區本身資源的可及性，以及（3）尋求資源支持（S）—切合政治環境的需求與規範，期望依此建構策略分析模式以達成地方發展目標，進而創造地方整體發展的長遠價值。

基於上述，地區行銷乃爲兼重「市場經濟」、「多元社會」、「民主政治」、「效能政府」、「公共政策」以及「公共管理」的多元社會地方發展理念，其強調藉由對外行銷招商來吸引高附加價值產業進駐地區，藉以調整地方產業結構、創造充裕就業機會，有活絡的經濟環境，進而吸引專業高級人才與白領中產人口投入地方建設、轉化地區人力素質（王文誠，馬群傑，2005）。因此在地方推展行銷招商之時，如何尊重地方民意、凝聚多元共識進行策略研

議，從而達成吸引高素質人力進駐，即值得進一步探討。而在地方發展與行銷的過程中，除了有必要先行了解不同群體的認知型式與決策差異，期更清楚掌握對問題的感知外，亦須藉由適宜地方民眾參與的集體決策輔助模式以建立起地方發展共識、標的、目標與策略的形成（汪明生，張寧，2001）。

由於在兩岸相繼加入 WTO 後與 2009 年世界運動會舉辦前，高雄地區除了將直接面臨到國際與大陸地區的嚴峻挑戰外，是否能藉由世界運動會的籌辦，化解地方發展困境、再創地方發展優勢，值得予以深入研究。因此本研究以高雄地區（包括高雄市與高雄港）為主要研究案例，以公共事務管理整合參考架構為基，先進行「條件面」－「高雄地區發展的產業與人口分析」與「行為面」－「加入 WTO 後的高雄地方發展分析」，再透過認知續線理論（CCT）（Hammond et al., 1987; Cooksey, 1996）的社會實驗，由「本質面」深入了解多元群體對高雄地方發展課題的認知取向與差異；最後並結合運用互動管理（IM）（Warfield and Cárdenas, 1994）匯集地方不同群體對於兩岸加入 WTO 後、2009 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，藉提升地區經濟發展與建設品質以吸引外來高素質人口進駐，塑造高雄地方發展相對競爭優勢。

參、高雄地區發展分析

一、條件面產業與人口分析

都市是經濟成長單位，而經濟是都市發展的支柱，有繁榮的經濟才会有適當的誘因來吸引優秀人才的進入（Jacobs, 1993）；但在過份強調經濟、科技發展，卻忽略了環境、社會以及永續性考量的情況下，高雄地區卻也面臨到地區發展上的瓶頸。

（一）產業結構分析

高雄地區長期以來一直著重在第二級產業的建立，如高污染重工業及低回饋性工業等，可說既有的產業結構為基礎性產業，如石化及製造等產業產品以外銷至外地為主，而非基礎性產業如消費者服務業等往往只佔極小的比例，也因如此，所以今日在面臨其他地區的競爭與高污染低回饋性工業外移的時代趨勢下，高雄不僅缺乏充足而穩定的財政收入，連帶的對都市環境的維護及都市生活品質的提昇也產生負面的影響。

由區位商數的結果分析顯示（表 1），高雄市不管在 1996 年時或 2001 年時，整體工業部門之 L.Q.值均高於 1，當中尤其以營造業為最高，而在金融保險及不動產業、工商服務業均小於 1，顯示既有的產業結構為基礎性產業，如石化及製造等產業產品以外銷至外地為主。非基礎性產業如消費者服務業等往往只佔極小的比例，顯示製造業一直是高雄的經濟基礎。而服務業比例過低，且過度依賴高污染性製造業的結果，使得高雄的產業結構明顯失調，這種情況經過地區數年的經營，雖然從 1996 到 2001 年間有相當程度的改善，但變動幅度卻極微小，可見高雄市的產業失衡情況仍待努力予以改善。

（二）人口素質分析

依據內政部民政司與高雄市政府民政局人口教育程度統計資料顯示，高雄市 15 歲以上大專在籍人口由 1997 年的 234073 人成長為 2001 年間之 328705 人，成長人數為 92,632 人，在國內七大城市中成長量雖居第二位，僅次於台北市的 138,048 人，但若由成長比例觀之，卻僅達 39.24%，不僅遠不及新竹市的 84.68%，甚至屈居於台南市（51.90%）、基隆市（47.48%）以及台中市（46.52%）之後，可說數年間高雄市大專以上人口的增長速度仍有所不足（表 2）。

若進一步由各城市大專以上人口與當地人口總值作比較（表 3），高雄市大專以上程度人口佔當地總人口比值由 1997 年的 16.44%成長為 2001 年的 21.99%，相較於全國與台灣其他六縣市的比值，高雄市不僅由 1997 年時領先

全國平均值（16.44%比 15.99%）轉成爲 2001 年落後於全國平均值（21.99%比 22.95%），甚至在全國七大城市中成長率落居倒數第二位，僅次於基隆市的 21.43%。

表 1 高雄市大業別生產總值 L.Q*

業 別		年 度		
		1996	2001	
工業部門	礦業及土石採取業		0.45	0.13
	製造業		1.13	1.06
	水電燃氣業		0.03	0.67
	營造業		1.31	1.40
	整體工業部門		1.11	1.07
服務業部門	商業	批發及零售業	1.11	0.92
		住宿及餐飲業		
	運輸倉儲及通信業	運輸倉儲及通信業	0.75	1.38
	金融保險及不動產業	金融保險業	0.35	0.63
		不動產租賃業		
	工商服務業	專業科學及技術服務業	0.77	0.69
	社會服務與個人服務業	醫療保健業	1.26	1.09
		文化運動及休閒服務業		
		其他服務業		
	整體服務業部門		0.82	0.91

資料來源：1996 及 2001 年台閩地區工商普查統計年報，本研究。

*本研究 L.Q. 取至小數點後第二位，以下採四捨五入法進位

**1996 年至 2001 年，服務業部門中：

商業分別獨立成爲：批發零售業以及住宿餐飲業

金融保險及不動產業獨立區分成爲：金融保險業及不動產租賃業

工商服務業獨立區分成爲：專業科學及技術服務業

社會服務業獨立區分成爲：醫療保健業、文化運動及休閒服務業與其他服務業

由上述分析可見，經過這些年來的地方發展規劃，高雄市的大專以上高素質人口成長率不但不見快速成長，相形之下還越見萎縮。由於地方發展有賴高素質人力的進駐，而其核心發展目標也要求由提昇地方人口素質以達成最終建

構都市民之經濟、社會與環境整體福祉的目的（汪明生，辛玉蘭，1994），因此高雄市未來如果欲進一步發展地區，提昇地區競爭優勢，則有待持續推進地區人口素質的再提昇。

表 2 各地區大專以上人口成長幅度

	1997	2001	1997-2001 成長人數	1997-2001 成長比率
高雄市	236,073	328,705	92,632	39.24%
台北市	643,174	781,222	138,048	21.46%
台中市	160,561	235,251	74,690	46.52%
台南市	95,680	145,342	49,662	51.90%
基隆市	45,334	66,857	21,523	47.48%
新竹市	48,024	88,689	40,665	84.68%
嘉義市	43,037	59,534	16,497	38.33%

資料來源：1997 與 2001 年內政統計提要，本研究。

附註：1996 年及以前為六歲以上人口教育程度資料，1997 年起僅就十五歲及以上人口統計其教育程度，由於本研究為求統一比較基礎，因此採用 1997 與 2001 年資料。

表 3 各地區大專以上人口佔該地總人口比值

	1997	2001
全國	15.99%	22.95%
高雄市	16.44%	21.99%
台北市	24.75%	29.66%
台中市	23.70%	31.25%
台南市	17.21%	24.69%
基隆市	15.24%	21.43%
新竹市	17.92%	30.73%
嘉義市	16.38%	22.21%

資料來源：1997 與 2001 年內政統計提要，本研究。

附註：1996 年及以前為六歲以上人口教育程度資料，1997 年起僅就十五歲及以上人口統計其教育程度，由於本研究為求統一比較基礎，因此採用 1997 與 2001 年資料進行分析。

二、加入 WTO 後的高雄地方發展行為面分析

（一）經濟情勢的不變

由於近年來高雄市傳統產業外移導致就業機會減少，但地區在產業轉型上的準備卻無法與快速發生的產業環境變遷相對應，因此具備高附加價值的生產者服務業與新興產業的就業機會未相對增加；同時高雄地區雖有不少大專院校培育人才，但卻沒有足夠的就業機會。在這種情形下，高雄市失業率已由 2000 年的 3.79% 提昇為 2002 年的 5.45%，同時期高雄市大專以上就業人口的失業率也一路由 2.96% 攀升到 4.49%，而要在短期內解決這種結構性失業的問題也有極大的困難（李秉正等，2003）。

隨著國際政經情勢的轉變與台灣於 2002 年加入 WTO 的影響，高雄所擁有的地理區位優勢及兩岸轉運商機已面臨更快速流失；與此同時，由於直接面臨到全球化與自由化的衝擊，2004 年起甚至連全球第五大轉口貨櫃港的地位亦已正式宣告失守，拱手讓給大陸深圳港。由此可預見，高雄地區不可避免會造成人才與資金更快速流失，同時可預見高雄日後所面臨的發展情勢也已比過去更為險峻（汪明生，馬群傑，2002，2004）。

也就在經濟情勢不佳、產業結構失衡與就業機會不足的情況下，高雄地區高素質白領人口逐漸外流，至於在地民眾僅多考量到短期可見的個體利益與生活需求，相較之下對地方群體發展的考量則付之闕如。

（二）社會發展的困頓

長期以來高雄地方發展政策的研擬與決議，多取決於中央與地方政府，甚少考量到地方民意對發展建設的需求。近年來更由於面臨到解嚴後政治情勢的鉅變與國際發展情勢的影響，導致在社會層面也出現變化，可見者乃身掌第四權的地方媒體在營運利益的引導（陳彥龍，2001）與生存競爭的壓力（嚴伯和，2002）下，較不易擺脫利益群體的利誘與政治干預，公正而超然地就事論事評論時政，倡議地方事務與公共福祉。

再者，理論上應獨立於公私利益糾葛的第三部門非營利組織，在社福資源

日益拮据，社務發展基金日益緊縮的情勢之下，為求組織發展的延續，不復見創社時遠大理想而屈從於資源賦予者（如政府與私人企業等）更不在少數。在此情況下民眾對地方發展與公共事務的關心與參與意願日漸低落，從而也造成地方社會的發展呈現出傳統社會較為常見的精英領導、族群區隔與上下階級對立等前物質主義價值觀，注重功能分工的後物質主義多元價值觀則相對缺乏。

（三）民主政治的顛簸

台北地區位居台灣政治的重心，匯集豐厚政經資源於一身，影響所及，以台北為核心向外擴展的大台北乃至台灣北部地區即得在充裕的資源基礎上，匯聚高素質人力，創造優質建設，發展出都會中產階級世俗化的政治文化。相較之下，位處南台灣的高雄因遠離台灣北部政治中心，故一直以來除在資源的配置上相對受限外，地方發展政策也未能有效結合高雄當地民意的需求。就在長期被中央政府忽視的情況下，導致高雄出現少數較理性者冷漠以對，多數民眾則呈現出講求人情義理的「任俠」政治文化（廖益興，1994），較少進行理性思辯。此種傳統威權政治體制下所造成的漠然與被動心態，結合民主政治下的選舉制度，促使高雄地區產生對意識形態的重視取代焦點議題的討論，限縮了地方發展的理性論證空間，從而導致地方政治發展歷程中賄選、派系與黑金掛勾的疑雲不斷（林本炫，1994）。由此可見在高雄地區民眾的冷漠被動與消極心態，對於認知識題的動員還是有所不足，普遍缺乏「多元民主」與「公民參與」的理念與行動力。

（四）效能政府的落空

也就在上述這種缺乏發展成為「公民性政府」所應具備的「多元民主」與「公民參與」情況下，高雄地方發展的公共事務未能普遍經由積極的參與以及公開論證，提供地方政府建言，因此市政府施政缺乏有力監督、並逐漸呈現出依法行政的文官謹守本分，以消極保守的心態執行法定權限內的公務，抱持著傳統官僚科層體制的舊思維行政，對公共事務的決策集中於少數專業官僚，政策訴諸於市民參與的作法僅是鳳毛麟角。就在上述民眾的冷漠與對個體利益考

量大於地方群體發展，從而導致高雄地方發展陷入「市民主義」衰頹與企求「效能政府」理想而難得的困境。

（五）公共政策理性辯證的不足

高雄地區公私部門由於長期缺乏對地方發展的主動關懷與積極參與，個體缺乏與社會及地區多元群體的理性溝通與互動，就在個體與群體無法有效維繫連結之際，攸關地方發展的公共問題難以清楚適切地加以釐清界定，具時效性的地方發展優勢與資源也逐漸流失。

近年來台灣各種針對地方發展公共事務討論的公聽會、研討會與公共論壇等連結個體與群體認知的互動研討體制雖正如雨後春筍般興起，但此種西方社會所強調「共和主義」的公民身分觀以及「多元批判論」的具體行動在高雄地區仍有所不足。

（六）公共價值有待塑造

在市場經濟、多元社會、民主政治與效能政府的時代發展趨勢下，高雄當前面臨到前述經濟情勢轉變、社會發展困頓、民主政治顛簸、效能政府落空，以及政策缺乏理性論辯等地方發展的困境，究其根本原因之一，還在於地方公私部門間長期缺乏直接溝通與互動所造成的政府施政與民意落差所致。基此，在進行高雄地方發展時，如未能掌握需求導向的主流發展趨勢，喚醒地方民眾對地方公共事務的關心與關懷之情，釐清地方多元群體的認知差異，則地方發展困境仍無法根本化解。

因此，如何能喚起民眾對地方發展事務的關心，並藉由適切集體決策輔助模式的運用，凝聚多元社會下公私群體的發展共識，藉以理性地「評估本身發展條件能力」、有效「運用並尋求地區發展資源支援」，進而「創造出地方的公共價值」，就成為高雄當前地方發展首應考量的核心課題。

肆、研究方法與研究設計

一、認知續線理論的發展與深層意涵

在多元決策的理論上，通常是假定每一個決策者的認知行為皆是一致的，亦即沒有所謂的直覺認知模式或分析的認知模式。由於直覺的決策模式簡單易行而為大多數人所採用，然其隱含（covert）與不一致（consistent）的本質，往往造成集體或公共決策中的決策衝突。而分析的決策模式剛好相反，由於可以表象化（explicate）語意於操控（manipulate）而較易降低決策衝突，但因在一般實際的公共決策過程中決策者認知上的限制，而未能普遍的被採用。

認知續線理論的概念源自於 Phelps and Shanteau（1978）。其認為雖然直覺的決策模式簡單易行，為大多數人所採用，然其隱含（covert）與不一致（consistent）的本質，往往造成集體或公共決策中的決策衝突；分析的決策模式則相反，由於可以表象化（explicate）語意於操控（manipulate）而較易降低決策衝突，但因在一般實際的公共決策過程中決策者認知上的限制，而未能普遍的被採用，因此研究拒卻傳統對直覺與分析進行兩分化（dichotomize），在此假設基礎上，認知過程與案例情境可以被排列在由直覺到分析的連續線上。再者，一但認知過程落於認知續線上，將可藉由預測的方式對不同情境案例的互動呈現於相似的續線上。其認為直覺是以想像式、具象化的方式來陳述概念；相反的，分析式的認知方式則是以邏輯、數理式、精確、可追溯的方式來表達某特定概念，在決策判斷上直覺與分析並無絕對的優劣之分，而在直覺認知與分析認知之間也無絕對的兩分化，乃是以連續線的方式呈現（Brunswik, 1957; Hammond and Brehmer, 1973; Goldsberry, 1983）。

Phelps and Shanteau（1978）指出，當受測者面臨文字敘述的決策資訊型態時，所採用的決策變數多於圖片型態者。Keller（1985）的研究亦發現，在相同的決策條件之下，不同的資料呈現模式（文字敘述、圖形與列表）會導致受測者不同的判斷結果。Hammond 等（1987）更進一步將認知模式及資料型態予以量化衡量，針對認知控制、資料處理速率、知覺性、決策參考變數組合原則、

誤差與信心等不同層面詳細界定，以期對直覺與分析的認知特性有更清楚瞭解（表 4）。

Hammond 等（1987）之研究乃以高速公路的美質（aesthetics）、安全性（safety）及容量（capacity）的判斷為例，採用三種不同的資料型態－圖片（film stripe）、條圖（bar graph）及數字、公式（formula），比較相同的受測者在面對不同的資料型態對不同性質的決策目標（如美質係偏直覺的決策目標）所做的判斷，如（表 5），此研究並根據前人的研究整理，對直覺與分析提出如下的看法。他們認為，認知的模式（即主觀面）並非只有完全的直覺與完全的分析兩種，一般而言，它是從完全的直覺到完全的分析呈現出一連續線分佈的型態，並可以各項性質來觀察某一認知型態係偏向分析或直覺，且依這些性質，將此一認知狀態以指數的模式（cognitive continuum index, CCI）定位在認知續線上的一點。相對而言，據以分析的決策資訊（即客觀面）亦可以區分為較偏向直覺或分析的型態，而依表現的性質，將某一資料型態以指數的模式（task continuum index, TCI）定位在一連續線上的一點。

綜上研究，CCT 的直接比較比以往間接比較更有助於釐清不同認知模式的相對效益。再者，面對不同的決策情境，直覺與準理性認知經常在判斷的實証效力方面超越分析認知，且判斷效力與案例型式及決策者認知活動型式間的回應程度有亦有關聯性存在。

表 4 直覺與分析認知特性

	直 覺	分 析
認知控制（cognitive control）	低	高
資料處理速率（rate of data processing）	快	慢
知覺性（conscious awareness）	低	高
決策參考變數組合原則 （organizing principle）	平均權重	某些變數權重大； 某些變數權重小
誤差（errors）	常態分配	少，但很大
信心（confidence）	對結果信心高； 對方法信心低	對結果信心低； 對方法信心高

資料來源：Hammond et al., 1987.

表 5 直覺、準理性與分析所形成的 9 種認知情形

		表面變數 (cue)		
		直覺 (I) (圖形或照片)	準理性 (Q) (圖條或表格)	分析 (A) (數值或公式)
深度變數 (criteria)	美質 (E)	IE	QE	AE
	安全性 (S)	IS	QS	AS
	容量 (C)	IC	QC	AC

資料來源：Hammond, 1987.

二、集體決策輔助模式

(一) 名義群體技術 (Nominal Group Technique, NGT)

NGT 源自於 1930 年代 Alex Osborn 所發明的腦力激盪法，經由 Andre Delbeq 和 Anerew Van de Ven 於 1968 年所發展形成 (林振春, 1991)，其係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紀錄意見於黑板或大壁報紙上。在所有成員意見為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，最後由所有成員一每項意見的重要性投票，表決其優劣排序。

通常 NGT 討論小組由 5 至 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，因此學者建議若參與討論者超出 10 人時，最好分為兩組進行，如此的 NGT 才具備有提高會議品質的功能 (林振春, 1991)。由於本研究所將採行的互動管理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 技術為基礎之公共決策管理系統 (汪明生, 張寧, 2001)。

(二) 互動管理 (IM)

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 為較具重要性。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 in 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。

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 in 建立分級行動之時, ISM 是為更合適的方法 (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為依據。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)。

(三) IM 成果與結構應用

IM 活動的有形成果為說明圖, 如組型 (patterns)、結構圖 (structural graphics)、關係圖 (relationship maps)、圖表 (maps) 或詮釋結構模型 (ISM)。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 成果當中較為重要的一種。

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, 因為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 best 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。

三、研究設計

(一) CCT 部分

1. 研究規劃

社會實驗 (social experimentation) (Dunn, 1994, 2003) 是監測某一特定公共政策是否達成其預期政策目標最為普遍使用的一種途徑；其係將自然科學家在實驗室所採用之實驗方法用到公共事務上，藉以監測公共政策對社會現狀衝擊的狀況。公共政策的實驗場地為「社會」，而其實驗對象是「人」，所以極不易控制變的情境因素，但儘管如此，社會實驗仍不失為一種監測政策結果的適切途徑。政策分析人員可以藉由小規模的政策行動監測情況，而考慮是否要採取更大規模的政策行動。

社會實驗為一系統地操控政策行動，以較精確地瞭解政策結果的變動過程。其步驟為 (Campbell, 1965; Campbell and Stanley, 1966)：

- (1) 對實驗處理 (刺激) 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 (控制) 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。
- (4) 內部效度為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。

本研究雖然進行變項的操弄，但並未對受測者的分派進行高度控制，亦無對照組 (如實驗組、控制組) 的設計，基本本研究所採行者可視為社會研究之準實驗，並以便利取樣模式選取受測者，偏重於內部效度之探討。

2. 研究課題

基於前述對地方發展核心問題 (吳欽杉等, 1995; 汪明生, 辛玉蘭, 1994; Knight, 1995; Porter, 1995; Short and Kim, 1999; Kotler et al., 1993, 2002;

Gold and Ward, 1994; Ward, 1994) 的探討，研究歸納出下列諸項「高雄市當前首應解決的地方發展課題」的評估要項：

- (1) 塑造地區形象 (local image, L1)
- (2) 調整產業結構 (industrial structure, S)
- (3) 提昇人口素質 (quality of population, P)

其次再應用認知續線理論針對每個評估要項，來探討不同群體對問題的認知差異。研究將每個構面分別提供三種不同的資料，並且依資料理解之難易程度分爲：(1) 直覺—包括圖形或照片、(2) 準理性—包括圖條或表格，以及(3) 分析—包括數值或公式等。根據 CCT 變數在本研究的意涵，以及各變數間的關係，本研究不同群體的認知態度評估架構乃示如(表 6)與(圖 4)。

表 6 認知情形研究設計

		表面變數 (cue)		
		直覺 (I) (圖形或照片)	準理性 (Q) (圖條或表格)	分析 (A) (數值或公式)
深度變數 (criteria)	塑造地區形象 (L)	IL	QL	AL
	調整產業結構 (S)	IS	QS	AS
	提昇人口素質 (P)	IP	QP	AP

3. 研究對象與問卷設計

如(圖 4)所示，研究探討「高雄當前首應面對的地方發展課題」，以「塑造地區形象」、「調整產業結構」及「提昇人口素質」爲決策參考變數。且爲著重內部效度的社會實驗，僅以意見領袖與一般民眾爲分類依據，採取便利抽樣，就高雄地區之公教界、產業界、傳播媒體界、具備基本判斷能力的大專學生與關切地方發展的一般民眾等五種不同利害當事人群體 (groups of stakeholders)，抽取具代表性的樣本共 155 份，排除 9 份無效問卷，總計有效

¹ 爲求以下進行分析時不與表面變數—直覺、準理性及分析的英文代表符號 (I, Q, A) 混雜，因此本文針對三項深度變數—地區形象、產業結構與人口素質分別採用 (L, S, P) 予以代表，特此說明。

問卷數為 146 份，有效抽樣對象分別為地區公教部門（高雄師範大學高階公務人員碩士在職專班） 36 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） 24 名、傳播媒體界（中山大學傳播管理研究所碩士在職專班） 22 名、學生群體（高雄醫學院環保社與高雄第一科技大學管理學院大學部學生） 46 名以及關心高雄地方發展的一般民眾 18 名，其中女性 68 人（佔 46.6%），男性 78 人（佔 53.4%），參考的變數則包括直覺、準理性與分析資料。

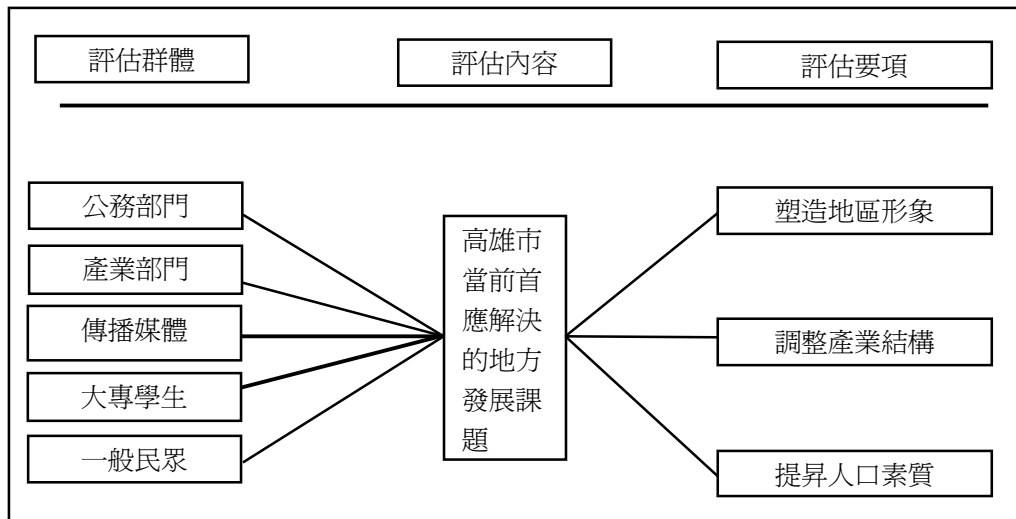


圖 4 認知態度評估架構

資料來源：本研究。

本研究問卷設計為考量資料蒐集的便利性與嚴謹性，因此提供予受測者相關施測資訊，資訊內容為民國 85 年至民國 91 年間之高雄市與全國地方發展相關資訊（內政部統計處，1998，2002；行政院主計處，1997，2002），內容主要包含六年間高雄市地區形象的發展、產業結構的變遷以及人口素質的變化等，期望藉由比較前後六年間高雄市地方發展的轉變與地方推動地方發展的結果，以「高雄市當前首應解決的地方發展課題」為問題標的，了解不同受測者的認知判斷與差異。

至於在問卷設計方面，則基於 CCT 的研究理論，以 10 等第的續線評分模

式讓受測者勾選評判，並彙整個別受測對象的填答結果，最後進行不同受測群體認知差異分析。

(二) IM 部分

1. 研究課題

在 IM 階段，研究以探究因應「面臨 2009 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，且延續 CCT 實證結果，廣續探討地方多元群體進行互動研討前後的認知差異。故此，樣本選取乃以 CCT 研究中之公教界、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 人，擔任 IM 參與者角色，其為：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（workshop）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，進行程序區分為「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。

2. 研究階段

整體研究共區分三階段進行進行。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 6），但其為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 項地區發展綱領作為探究 IM 行動之效益衡量指標，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」，參與對象區分為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 2009 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。

3.問卷指標設定

由於 2009 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 2009 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 1.推廣綠色社區、2.維護生物多樣性、3.推動全民運動、4.活化體能教育、5.推動生命與品格教育、6.落實終身學習、7.提昇藝文生活品質、8.鼓勵參與志願服務、9.推廣健康自我管理、10.建構健康檢測體系、11.強化紓壓機制、12.強化都市生活衛生安全網絡與 13.建全支持系統等十三款綱領要項。本研究並依「公共事務管理整合參考架構」之基盤條件區分別歸類為自然條件、社會條件以及實質條件，至其具體策略內容，則述於實施計畫中（表 7）（高雄市政府研考會，2005）。

表 7 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.健全支持系統	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。

伍、實證結果與分析

一、CCT 成果展現

對於高雄市進行地方發展行動所應追求的發展目標，雖然各群體的認知程度各異，且不同群體間對於不同資料組合型式與不同準則變數也具有相當程度的認知差異，但不管是哪一群體，在針對不同地區發展目標時所進行的認知判斷，大致呈現同樣結果，亦即以偏直覺的認知模式（圖形或照片）來判斷偏直覺的認知目標（地區形象），以偏分析的認知模式（數值或公式）來判斷偏複雜的分析目標（人口素質）。

進一步對不同群體所呈現的認知續線數值進行分析發現（表 8）與（圖 5），相較於其他群體，公務部門受測者對於地區發展的目標偏向於注重人口素質的提昇（IP=6.20、QP=6.89 與 AP=7.39，P=6.79），而一般民眾則較偏好地區形象的改善（IL=3.23、QL=4.09 與 AL=4.63，L=3.73），至於私人部門與媒體界則介於兩者之間。由此可見高雄地區形象的改善較受具備基本判斷能力的大專學生與一般程度受測者認同，而人口素質的提昇則較為公部門背景受訪對象認同，其他民眾較偏向改善地方經濟發展與產業結構調整，可見具產業背景與媒體背景受測者較關心的則是地方經濟或就業機會的發展。

另外對地方民眾的直覺與分析認知模式分析，高雄地區的多元群體思考模式呈現絕對直覺或絕對分析的情況並未出現，絕大多數是落在準理性與直覺間的認知續線帶。進一步分析發現，比較不同群體使用不同型態決策參考資料對深度決策參考變數進行認知判斷時，公部門、產業部門與傳媒等三群體即和大專學生及一般民眾兩群體的認知模式差異較大。

以運用公式數據對地區形象、產業結構與人口素質所進行的判斷研究而言，公部門的 CCI 乃處於準理性續線帶，思維模式也最偏向於進行理性分析（AL=6.28、AS=6.70 與 AP=7.39，A=6.83），而產業界受測者與傳媒界受測者則居準理性稍偏向理性分析（產業界：AL=5.95、AS=6.74 與 AP=7.29，A=6.65；傳媒界：AL=5.84、AS=6.63 與 AP=7.04，A=6.45）；相較之下，大專

程度學生與一般民眾受測者則較偏好採用圖影片等偏直覺型態資料進行認知判斷，其認知模式多呈現出準理性偏直覺（大專學生：IL=4.30、IS=4.80 與 IP=5.48，I=4.75；一般民眾：IL=3.23、IS=3.76 與 IP=4.20，I=3.98），可知公務部門群體在面對地方發展事務時，還是較傾向參考較多決策參考資料、理性思考地方發展的實質課題，而大專學生與一般民眾程度受測者較少採取偏理性的認知模式思考地方發展事務，重視地方的表象課題多於實質課題。至於產業界與媒體界的認知判斷模式則多偏向於準理性，差異不大。

綜上，當受測者面對不同的資料型態時，其會採取不同的認知策略，而當決策資訊的複雜性或呈現型式不同時，決策者也將會以不同的資訊處理模式進行認知判斷，其所導致的決策結果亦不同。此與 Hammond（1987）及 Cooksey（1996）相關研究的結果相一致。

二、IM 成果展現

（一）IM 策略

由於 IM 乃採兩回合三階段之互動研討程序，因此在經過第一回合的研討後，參與者持續被要求對其中研討意見進行想法澄清與語意上的細項修正，而此過程中原先提案之參與者需逐一說明前回合想法之意涵，其他參與者亦應詳細闡述同意與否之理由，在所有問題皆釐清之後才能明確定義出地方發展策略。

在研究中，由於參與者背景各異，故研討時認知差距頗大，但也因此對釐清高雄地方發展之實質定位有所實質助益。在第一回合研討中，參與者提出總計五十項未經完整定義的發展策略，而在第二回合中，參與者除進行想法的澄清與補述外，對於邏輯上有涵攝與相關的論述亦進行整併或刪除，透過此互動程序，最終產生出九項攸關高雄地方長遠發展的核心競爭策略，其由（表 8）中可得完整呈現。

表 8 高雄地方發展 CCI 測量值

			表面決策參考變數			
深度 決策 參考 變數	公 教 界			圖影片	圖條	公式數據
				5.40 (I)	5.91 (Q)	6.83 (A)
		地區形象	5.31 (L)	4.35 (IL)	5.58 (QL)	6.28 (AL)
		產業發展	6.04 (S)	5.38 (IS)	5.66 (QS)	6.70 (AS)
	人口素質	6.79 (P)	6.20 (IP)	6.89 (QP)	7.39 (AP)	
	產 業 界			圖影片	圖條	公式數據
				5.45 (I)	5.98 (Q)	6.65 (A)
		地區形象	5.25 (L)	4.75 (IL)	5.66 (QL)	5.95 (AL)
		產業發展	6.18 (S)	5.11 (IS)	6.10 (QS)	6.74 (AS)
	人口素質	6.66 (P)	5.89 (IP)	6.76 (QP)	7.29 (AP)	
	傳 媒 界			圖影片	圖條	公式數據
				4.93 (I)	5.57 (Q)	6.45 (A)
		地區形象	4.73 (L)	4.10 (IL)	4.86 (QL)	5.84 (AL)
		產業發展	5.73 (S)	4.31 (IS)	5.78 (QS)	6.63 (AS)
	人口素質	6.50 (P)	5.76 (IP)	6.55 (QP)	7.04 (AP)	
	大 專 學 生			圖影片	圖條	公式數據
				4.75 (I)	5.49 (Q)	5.91 (A)
		地區形象	4.86 (L)	4.30 (IL)	4.79 (QL)	5.15 (AL)
		產業發展	5.40 (S)	4.80 (IS)	5.50 (QS)	6.16 (AS)
	人口素質	5.89 (P)	5.48 (IP)	5.91 (QP)	6.35 (AP)	
一 般 民 眾			圖影片	圖條	公式數據	
			3.98 (I)	4.44 (Q)	5.10 (A)	
	地區形象	3.73 (L)	3.23 (IL)	4.09 (QL)	4.63 (AL)	
	產業發展	4.62 (S)	3.76 (IS)	4.40 (QS)	5.15 (AS)	
人口素質	5.17 (P)	4.20 (IP)	5.38 (QP)	5.74 (AP)		

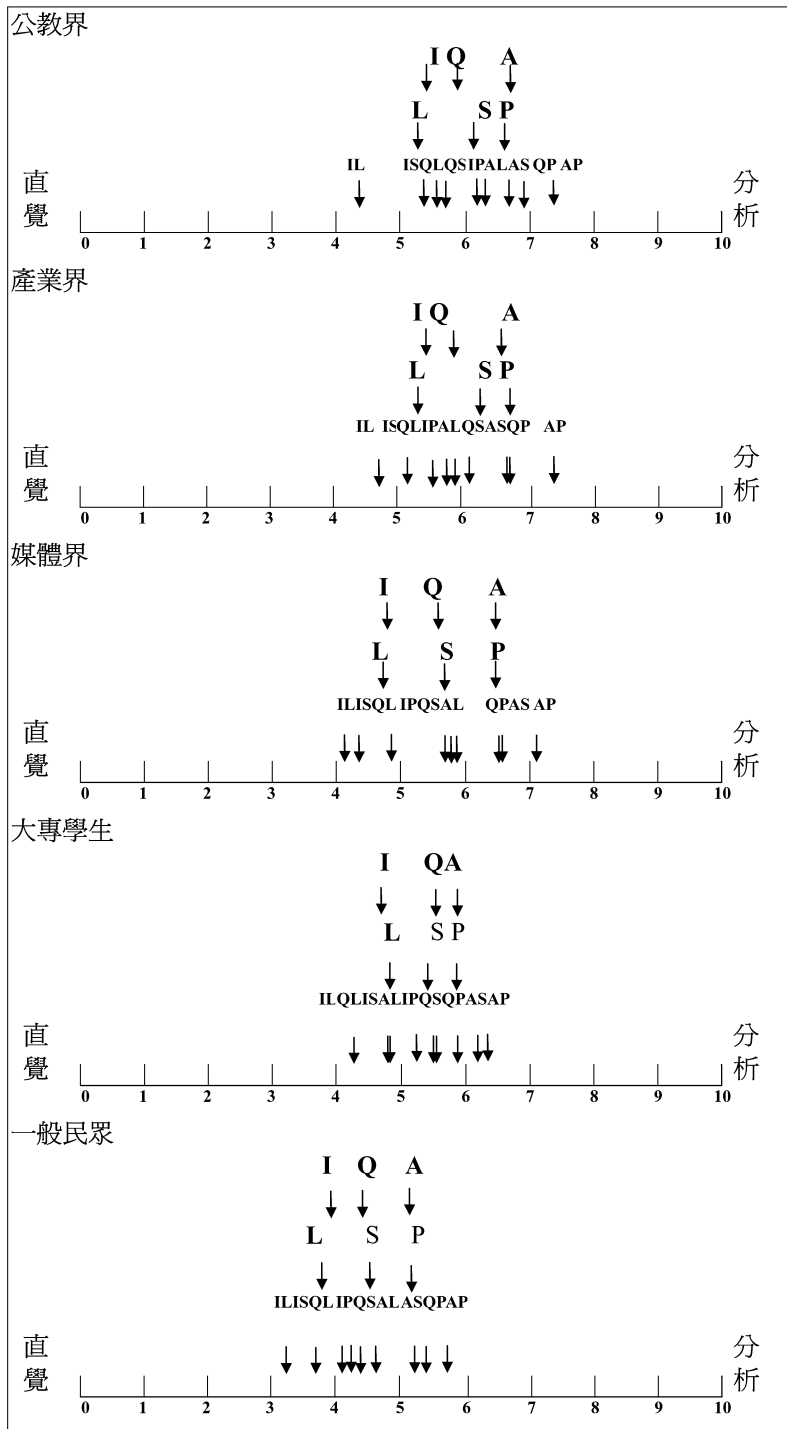


圖 5 認知續線數值分布

表 9 IM 策略要點與所屬架構面向

編號	策略要點	架構面向
1.	發展觀光景點，提升優質觀光行程，突顯高雄之美	公共政策
2.	提升政府決策層次，增加資源分配	政府、公共政策、 公共管理
3.	將高雄建構為海空營運中心	公共政策
4.	加強高雄環安衛管理	公共管理
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	教育（事實判斷）、 道德（價值判斷）
6.	建構安適的運輸體系	公共管理
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	經濟
9.	健全社會和諧，消弭政治分歧	社會、政治
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	倫理（人際判斷）

註 1：原始資料中第 8 項策略「規劃中為世運會建立一座 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，然為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。

（二）增強結構（enhancement structure）

NGT 第一次互動研討會所得十大策略，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，今為呈現問題本質，第二回合研討會議即要求參與者先就上次會議十大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 6）所示。

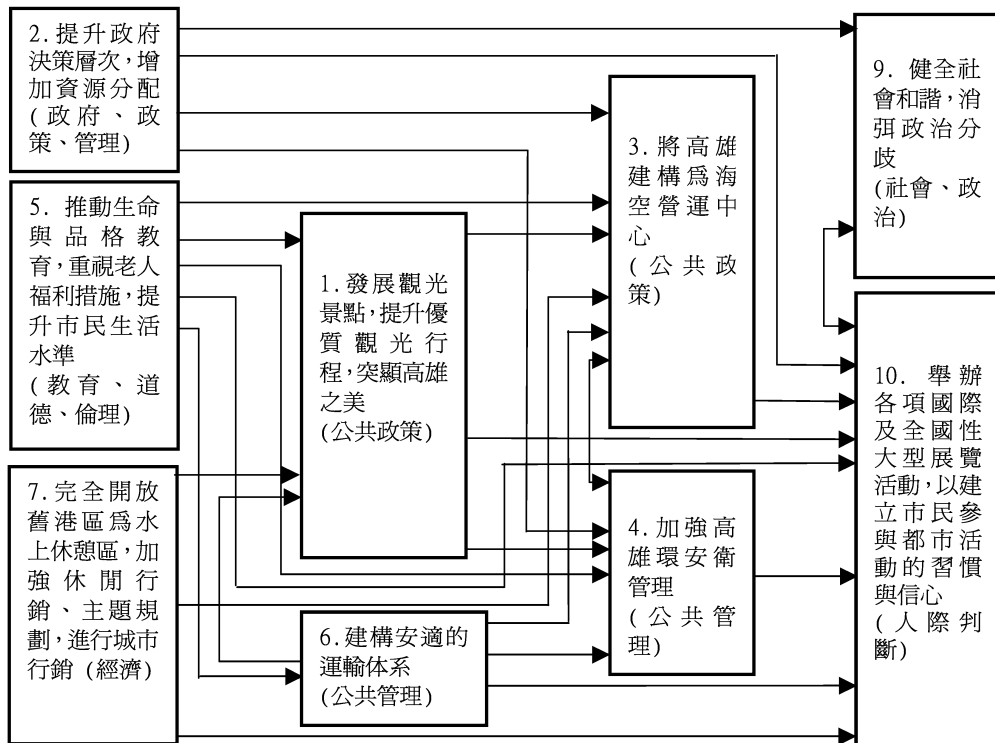


圖 6 面臨 2009 世界運動會的高雄地區整體發展策略增強結構圖

(三) 評量準則相依樣本變異數分析

(表 10) 與 (表 11) 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, 在自由度為 14 時, 四者的 F 檢定值分別為 3.5833、5.0000、5.3000 與 3.5625, 其 p 值則分別為 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歧。

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。

表 10 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 健全支持系統	6.4000	0.9103	0.4000	0.8045

* $P<0.05$

表 11 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 健全支持系統	5.9333	1.0998	0.0400	0.9964

*P<0.05

陸、討論與建議

一、研究討論

(一) 地方發展條件面

1. 地方產業結構與人才培育方面

在面對各國地區發展激烈競爭的情況時，高雄地區所能因應的時間相當有限，若未能善加掌握發展的契機，必然會被競爭對手超越，平白喪失地區再發展的機會。由於高雄當前所面臨地方發展的真正問題在於產業轉型與昇級的瓶頸以及高素質人口引進與培育的不足，因此在進行地方發展時，應優先發展高附加價值的生產者服務業，鼓勵創新，儘早規劃設置中小企業相關的培育措施，並協調高污染性的產業轉型或外移，透過產業區位的轉型，一併引進高素

質人力，同時規劃與建設硬體方面的公共建設，進一步促成產業與就業機會的提昇與高素質人口的進駐，由根本解決當前地方經濟蕭條與人力資源有限之發展瓶頸。

2. 港埠營運發展方面

政府為因應實際需要，於 1994 年規劃推動亞太營運中心計畫時，即提出境外航運中心構想，並於 1995 年 5 月發佈「境外航運中心設置作業辦法」，指定高雄港為初期營運港口，將境外航運中心與大陸港口間之航線定位為「特殊航線」，彈性處理兩岸轉運問題。高雄港進行境外航運中心的發展規劃已將屆十年，然因受限於兩岸政治情勢的不明朗，影響所及高雄地區的轉口貿易商機也多所侷限。為因應此種困局，化解之道除在於善加利用本身地理區位優勢與港闊水深優勢進行轉口貨運外，若能思考排除政治意識歧見，突破兩岸直接通航政策限制，憑藉大陸經濟迅速成長的趨勢帶動高雄整體轉口貿易，如此「將高雄建構為海空營運中心」（IM 會議研議策略第 3 項），適足以根本化解高雄港貨櫃營運衰頹的困境。

（二）地方公眾發展認知面

近年來在高雄市政府大力推廣「海洋首都」與「都市行銷」的政策行動之際，地方的失業率持續居高不下、招商引資的成效未顯，對高素質人口的引進與培育規劃亦有限。由此可見，高雄當前所面臨到的地方發展實質問題不但迄今未見市府行政單位的重視，甚至連多數民眾在面對地方發展事務時仍採取準理性—直覺的思維模式，較少對市政進行理性批判與嚴格監督，因此造成地方發展的實質問題叢生，遠者如港口競爭優勢不再、地方經濟發展衰頹、高等人力資源流失，近者如高雄捷運事件等。凡此種種，得歸結於地方理性監督力量不足所致流弊，長此以往，地方發展前景可慮。

基於 CCT 研究結果，未來高雄在考量地方發展行動之際，除針對一般民眾的偏好進行市容美化以塑造地區形象外，還待確切掌握地方多元群體的認知需求，並引導民眾積極主動參與地方公共事務。同時因「集體對話將能以強調好意見消除壞意見而使資訊更精練，透過集體決策的進行，公共政策能有效切合

民眾的需求，並提升決策品質的穩定度，將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」（Wang and Ma, 2004），因此可以思考透過類似地方公聽會與公共論壇等互動研討活動的舉辦，藉以涵養民眾理性、冷靜的邏輯推論思考能力（IM 會議第 5 項策略—由教育面與道德面進行事實判斷與價值判斷，藉以「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」）與多元群體互動討論的習慣（IM 會議第 10 項策略—進行倫理面人際判斷，「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」），俾使多元社會中的個體利益得以維繫，群體分際亦能取得合理規範。

（三）地方發展行為面

1. 以顧客導向的市場經濟作為啓動關鍵

在當前地區面臨到全球性的激烈競爭情勢下，傳統「藍圖式」（blueprint）地區發展忽略了地區經濟的轉型與高素質人力的吸納，所以逐漸失去了可行性；相對之下，地區行銷強調以「供需競爭」來取代以往的「分配管制」發展理念，則對於促進地區經濟的轉型有極為顯著的助益（汪明生，馬群傑，1998，2002）。因此在地方發展行動中，若能以重視競爭概念的「市場經濟」作為啓動關鍵，並結合企業性地方發展精神進行地區行銷招商、調整失衡的產業結構、提升就業機會，以吸納高素質人力進入，必得以奠定本身優厚的經濟實力，掌握地區競爭優勢。

由於在台灣加入 WTO 後，高雄地區的經濟發展已直接面臨到國內外地區的強烈衝擊，若未能及時加以妥善因應，地區產業結構失衡與就業機會的流失將迫使高雄地區的高素質白領人口進一步外流。在此情勢下，高雄唯有藉由兼重「市場機制」與「顧客導向」的策略性地區行銷暨招商策略，來促成產業升級與高附加價值產業進駐，並藉以創造出充裕的就業機會，如此也才能有效吸引高素質人力回流從事建設，進一步構築地區競爭實力。

2. 尊重多元社會的功能分工

地區行銷期望藉由活化地區經濟來導引精英，吸引具備高素質條件的人口進駐，促成地區人口素質提昇。在人口素質提昇的條件下，促使傳統常見以省

籍、族群、地域、階級以及身分為劃分考量的「精英社會」逐漸轉型，為尊重功能分工的「多元社會」所取代。

在台灣今日已由精英社會朝向多元社會邁進的過程中，高雄傳統著重精英領導的地區發展模式較未足以因應當前社會多元價值的需求。由本研究中对高雄都會發展基金會的介紹可看出，第三部門非營利組織的努力與堅持可協助彌補傳統公部門對地方發展工作的不足，並在某些層面上可扮演公私部門間的協調溝通者角色。基此，若能藉重民間團體的力量，聚合高雄地區產、官、學、民、媒等多元群體來協助推動地方發展工作，並導引地方民眾冷靜但熱心參與地方公共事務，這種超越階級與族群對立、強調社會功能分工的發展模式可望成為未來高雄成功推動地方發展的重要關鍵。

3.強調民主政治的多元民主與公民參與

地區行銷的推行重要是回歸探求民主政治的內涵—結合地方民力、尊重地區民意的需求。如此能透過地方多元群體的共同參與，地方發展盲點才得以釐清、地方發展共識才足以達成，從而調和個體與地方發展多元群體的認知差異。

由於高雄地區近年來面臨到地方發展的重大爭議時，地方議會與大多數在地媒體及民眾往往缺乏「多元民主」的理念與「公民參與」的積極行動力，因此公開批判的聲音與理性監督的力量不足，故常導致攸關地方重要資源配置的政策議題陷入意識形態的糾葛或不理性民意的抗爭中，虛耗地方發展資源。盱衡國外經驗，在高雄今日面臨到地方發展資源有限的前提下，若能以議題論證為主（如兩岸直航三通等爭議性議題），擱置意識形態不論，並落實地區行銷尊重「多元民主」的概念與「公民參與」的行動來擘劃地區發展的願景，這種透過認知議題的動員來結合地方公眾的民意與力量，必得有效化解地方發展過程中的無端虛耗。

4.促成以市民主義為依歸的效能政府

以往台灣地區發展的決策多著重由上而下的行政單位主導行動，本研究透過 IM 研討會議的集體決策行動以取得公私群體協力參與地方發展之策略性方案，以求真正落實「效能政府」所要求的「顧客導向」與「問題導向」政策參

與理念以及地區行銷所籌謀的「市民主義」與「公民性政府」發展目標。

本研究在 IM 會議後發現，高雄地區由於傳統由上而下的地方發展走向和民眾主觀的認知需求產生相當程度的落差，且經過 IM 會議的研討，與會者表決同意「提昇公務人員素質，加強公共服務，設立單一窗口」為高雄地區發展行動當中的首要策略，顯示公部門行政在高雄地方發展行動中所佔有的重要性地位。由此可知，高雄的發展除有賴民眾對於地方公共事務多付予關懷外，地方政府在進行相關規劃時，若能秉持地區行銷追求「市民主義」與「公民性政府」的服務精神，祛除本身「依法行政」或「秉持文官中立」的消極心態，以「顧客導向」與「問題導向」為依歸，積極廣納民意參與政策的研議與制訂，必能同時在推動地方發展的同時，一併促成效能政府的演進。

5. 推展共和主義與批判多元論的政策論證理念

近年來在高雄市政府大力推廣「海洋首都」與「都市行銷」的政策行動之際，地方的失業率持續居高不下、招商引資的成效未彰，同時高素質人口的引進與培育更少受討論。由此可見，高雄當前所面臨到的地方發展實質問題不但迄今未見市府行政單位的重視，甚至連多數民眾在面對地方發展事務時也未能意識到西方社會所強調的「共和主義」公民身分觀以及「批判多元論」地方參與行動理念，對地方發展的公共事務進行理性思考與冷靜判斷，從而導致地方發展的實質問題未能被真正察覺，有限發展資源被錯置，地方長遠發展也因而受到侷限。換言之，這也就找錯了應解決的核心問題，實已陷入 Dunn (1994) 所謂的「型三錯誤」迷思中。

因此，未來高雄在考量地方發展行動之際，除針對一般民眾的偏好進行市容美化以塑造地區形象外，最重要還在於確切掌握地方多元群體的認知需求，並引導民眾積極主動參與地方公共事務（汪明生，馬群傑，2004）。同時因「集體對話將能以強調好意見消除壞意見而使資訊更精練，透過集體決策的進行，公共政策能有效切合民眾的需求，並提升決策品質的穩定度，將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」（Wang and Ma, 2004），因此可以思考透過諸如地方公聽會與公共論壇等互動研討活動的舉辦，藉以培養民眾理性思考的能力與多元群體互動討論的習慣，裨益高雄未來的長遠發展。

6. 藉由理性辯證塑造地方發展的公共價值

一直以來台灣的地區發展所偏重的多為單向式的現象面政策推導行動，地區公眾的需求向來難以進入決策者的認知體系當中；同時由於地區管理者對於地區行銷的認知僅限於向外進行廣告與促銷，忽略了與公眾群體的認知需求進行互動，以致在推展政策行動時往往顯得事倍功半，無法真正解決地方發展的困境，對此，已然拖延二十年之久的高雄地區紅毛港遷村案迄今亦難完滿解決即為殷鑑。

由於在自由主義及理性自利的前提下，現象面各要素有效運作的關鍵，仍須以個人為最基本的分析單位（汪明生等，2003）。因此，在談及高雄地方發展決策時，唯有以公眾民意為依歸進行協和的辯證與溝通，藉以理性地「評估本身發展條件能力」、有效「運用並尋求地區發展資源支援」，進而「創造出地方的公共價值」，降低非經濟面的因素考量，如此才能確實掌握地方發展所遭遇的盲點並深入探尋到問題的本質，將有限的資源投入解決實質上的發展議題，也不因政權更替卻影響到地方發展，長保地區競爭優勢，進而得以在地區競爭趨勢中脫穎而出。

二、研究限制與後續建議

本研究嘗試在「公共事務管理整合參考架構」（汪明生，2005；馬群傑，2005；汪明生等，2004，2005；蕭元哲等，2004；王文誠等，2005）的研究基礎上，結合地區行銷的深層發展理念，針對國內地方發展現況與困境，由條件面、本質面與行為面進行分層解構。由於架構相關面向之界定乃以台灣南部之地方發展為據，故僅以「參考架構」名之；且本身涵概面既深且廣，欲以單一研究進行完整且全面之探討，仍有未逮之處。然研究所採用以管理手段分析個體認知（判斷分析）、處理群體行為與公共事務（政策分析與專案分析）的作法，確有助於系統性、結構性釐清多元社會下的公共事務紛擾問題，避免型三錯誤產生（馬群傑，2001，2005）。是以，研究建議未來研究者除可續以「公共事務管理整合參考架構」為基，針對國內北部、中部與東部等地區之公共事務管理領域其他重要研究課題，諸如經濟發展、社區營造、政府再造、環境管

理、永續發展、公民社會與全球化等，深入分析探究，藉以充實公共事務管理架構與理論的完整性以及研究課題的全面性。

再者，在本研究中，於產業結構分析實證部分所採用資料，係取自行政院主計處所出版之台閩地區工商及服務業普查報告，由於此普查報告以五年為一調查期，故此，本研究迄今（民 94 年）所能取得之最新近資料僅為民國 85 年與 90 年度之普查報告，至民國 95 年度之普查報告須至 96 年始可獲取。限於資料收集的可行性，故研究僅得以此最近兩年度（民國 85 年與 90 年度）之統計資料為分析基礎。基於同一考量前提，在「產業結構分析實證」下，為統一比較基礎以取得資料對照之一致性，故在述及「人口素質分析」時，所採用之資料來源亦僅以民國 86 年與 90 年內政統計提要為主。在後續研究上，建議研究者可針對此部份資料予以更新補強，俾進一步檢驗高雄地方發展最新近概況。

此外，本研究 CCT 部份所進行者乃所指稱之社會實驗，故有其方法上之侷限性。依據 Campbell（1965）、Campbell and Stanley（1966）以及 Dunn（1994, 2003）的說明，理想化的社會實驗，即是「控制性的科學實驗」，係在可對政策投入與過程作直接控制之情形下對結果作監控與評估，其要件較為嚴格，包括：（1）明確界定與可直接操控的實驗變數，並須以操作性方式詳述；（2）可對研究結論作最廣泛推論（即外部效度）；（3）可對政策績效確為經操控之政策投入與過程之結果作最有效詮釋之評估策略；（4）可對前提條件、未預見事件、投入過程、產出、影響、及副作用與外溢效應間之複雜相互關係產生可靠資料之監控系統。由於這些方法論之要件不易完全滿足，故社會實驗通常多為「準實驗」。在本研究中，雖已明確界定與可直接操控的實驗變數，並將其以操作性方式詳述，但受時間與經費的限制，故對受測的者分派僅採便利抽樣，並無高度控制，亦無對照組（如實驗組、控制組）的設計，本研究可視為準實驗方式研究，故實証結論尚無法作最廣泛推論。但儘管如此，Dunn（1994, 2003）認為政策分析人員可以藉由小規模的政策行動監測情況，而考慮是否要採取更大規模的政策行動，因此社會實驗仍不失為一種監測政策結果的可行途徑。

最後針對本研究 IM 部分所應予補述者乃在，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，至少需要一定的數目；然另一方面，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。

參考文獻

一、中文部分

王文誠，馬群傑

- 2005 〈高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，子計畫五：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）〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫書》，NSC94-2621-Z-110-003。

內政部統計處

- 1998 《86年內政統計提要》，內政部統計處編印。
2002 《90年內政統計提要》，內政部統計處編印。

毛壽龍

- 2001 《政治社會學》，中國北京：中國社會科學出版社。

行政院主計處

- 1997 《85年台閩地區工商及服務業普查報告》，行政院主計處編印。
2002 《90年台閩地區工商及服務業普查報告》，行政院主計處編印。

吳惠林

- 2001 〈知識經濟、科技與永續發展〉，「2001 國家發展學術研討會」，台北：台灣大學國家發展研究所。

汪明生

- 2005 〈高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-總計畫暨子計畫一：高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（I）〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫書》，NSC94-2621-Z-110-002。

汪明生，古梅郁

- 1997 〈地區行銷策略對吸引白領人口之實證研究：以高雄－台北都會區為例〉，《公共行政學報》，第1期：頁285-318。

汪明生，辛玉蘭

- 1994 〈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」，高雄：國立中山大學中山學術研究中心。

汪明生、馬群傑

- 1998 〈地方經濟與地區行銷－以高雄市為例〉，《台灣土地金融季刊》，第35卷第3期：頁97-110。
2002 〈地方發展競爭趨勢下之行銷實證研究－以高雄市地區發展為例〉，《中國地方自治月刊》，第55卷第2期：頁4-26。
2004a 〈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。
- 2004b 〈高雄地方發展課題之分析與比較〉，《研考雙月刊》，第 28 卷第 5 期：頁 76-88。
- 2005 〈結合公共事務管理架構之高雄地區行銷策略—互動管理之應用〉，「首屆兩岸四地公共管理學術研討會」，中國北京：中國人民大學。
- 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》，第 14 卷第 1 期：頁 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—互動管理之實證〉，「海峽兩岸第三屆公共事務管理及跨世紀發展研討會」，高雄：國立中山大學。
- 宋興洲
- 2003 〈網路民主式科幻小說〉，「第三屆政治與資訊研討會」，宜蘭：佛光人文社會學院。
- 李秉正，徐世勳，吳英明與劉孟奇
- 2003 《高雄市經濟發展白皮書》，高雄市政府建設局。
- 吳欽杉，汪明生等
- 1995 《高雄市產業發展白皮書》，高雄市政府建設局。
- 林本炫
- 1994 〈台灣南北文化差異的社會意義〉，《國家政策雙周刊》，第 88 期：頁 4-5。
- 林振春
- 1991 〈名義團體技巧與團體輔導〉，《輔導月刊》，第 23 期：頁 27-32。
- 馬群傑
- 2001 〈地方發展競爭趨勢下之策略性地區行銷〉，「兩岸研究生社會科學跨學科理論與發展研討會」，花蓮：國立東華大學。
- 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學位論文。
- 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。
- 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學位論文。
- 陳彥龍
- 2001 〈電視媒介與台灣的民主化：民間全民電視台各案研究〉，國立中山大學政治學研究所碩士學位論文。

葉俊榮

1999 《全球環境議題與台灣觀點》，台北：巨流。

楊日青，李培元，林文斌，劉兆隆等譯，Andrew Heywood 著

1999 《政治學新論》，台北：韋伯。

廖益興

1994 〈南北差距：政治文化面〉，《國家政策雙周刊》，第 88 期：頁 2-3。

嚴伯和

2002 〈地方媒體生存策略之研究—以中華日報、台灣新聞報個案分析比較〉，國立中山大學大眾傳播管理研究所碩士論文。

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。

二、英文部分

Barabas, J.

2002 “Virtual Deliberation: Knowledge from Online Interaction versus Ordinary Discussion”. Paper for the Prospects for Electronic Democracy, Sept. 20-21, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, Pennsylvania.

Barber, B.

1986 *Strong Democracy: Participatory Politics for A New Age*. Berkeley: University of California Press.

Bailey, J.

1989 *Marketing Cities in the 1980s and Beyond*. Chicago: American Economic Development Council.

Barke, M and Harrop, K.

1994 “Selling the Industrial Town: Identity, Image and Illusion”. in John R. Gold and Stephen V. Ward (eds.), *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: John Wiley and Sons.

Blakely, E. J.

1994 *Planning Local Economic Development—Theory and Practice*. Thousand Oaks: SEGA Publications.

Brunswick, E.

1957 “Scope and Aspects of the Cognitive Problem”. in Gruber, H., Hammond, K. and Jessor, R. (eds.), *Cognition: The Colorado Symposium*, 5-31. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

- Campbell, D. T.
1965 “Reforms as Experiments”. in Elmer L. Struening and Marcia Guttentag, Beverly Hills (eds.), *Handbook of Evaluation Research*, 409-29. CA: Sage Publications.
- Campbell, D. T. and Stanley, J. C.
1966 *Experiment and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Chwe, M. S. Y.
2001 *Rational Ritual: Culture, Coordination and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Cooksey, R. W.
1996 “Commentary on Cognitive Adaptation and Its Consequences: A Test of Cognitive Continuum Theory”. *Journal of Behavioral Decision Making* 13(1): 55-59.
- Delp, P., Thesen, A., Motiwalla, J. and Seshadri, N.
1977 *Systems Tools for Project Planning, International Development Institute*. Indiana: Indiana University.
- Dunn, W. N.
1994 *Public Policy Analysis – An Introduction*. (2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
2003 *Public Policy Analysis – An Introduction*. (3rd ed.). New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Elinor, E.
1990 *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Gold, J. R. and Ward, S. V.
1994 *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. John Wiley and Sons.
- Goldsberry, B. S.
1983 *In Search of the Components of Task Induced Judgment Decrements*. Houston: Rice University, Department of Psychology.
- Hammond, K. R. and Brehmer, B.
1973 “Quasi-Rationality and Distrust: Implication for International Conflict”. in L. Rappoport & D. A. Summers (eds.), *Human Judgment and Social Interaction*, 338-91. New York: Holt, Rinehart, & Winston.
- Hammond, K. R., Hamm, R. M., Grassia, J. and Pearson, I.
1987 “Direct Comparison of Efficacy of Intuitive and Analytical Cognition in Expert Judgment”. *IEEE Transactionson Systems, Man and Cybernetics* 17(5): 753-70.

Holcome, B.

- 1993 "Revisioning Place: De- and Re-Constructing the Image of the Industrial City". in Gerry Kearns and Chris Philo (eds.), *Selling Places: The City as Cultural Capital, 133-43. Past and Present*, Oxford: Pergamon Press.
- 1994 "City Make-Overs: Marketing the Post-Industrial City". in John R. Gold and Stephen V. Ward (eds.), *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, 115-31. Chichester: John Wiley and Sons.

Inglehart, R.

- 1990 *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- 1997 *Modernization and Post Modernization: Culture, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.

Jacobs, J.

- 1993 *The Death and Life of Great American Cities*. New York : Modern Library.

Kanter, R. M.

- 1995 *World Class Thriving Locally in the Global Economy*. Simon & Schuster, Inc.

Kearns, G. and Philo, C.

- 1993 *Selling Places: The City as Cultural Capital, Past and Present*. UK: PERGAMON PRESS.

Keller, L. R.

- 1985 "The Effects of Problem Representation on the Sure-Thing and Substitution Principles". *Management Science* 31: 738-51.

Knight, R.

- 1995 "Knowledge-Based Development: Policy and Planning Implications for Cities". *Urban Studies* 32(2): 225-60.

Kotler, P.

- 1982 *Marketing for Non-Profit Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- 1986 *Principles of Marketing*. (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Kotler, P., Haider, D. H. and Rein, I.

- 1993 *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States. and Nation*. New York: The Free, A Division of Macmillan, Inc.

Kotler, P., Jain, D. and Maesincee, S.

- 2002 *Marketing Moves: A New Approach to Profits, Growth, and Renewal*. Harvard Business School press.

- Leach, R. and Percy-Smith, J.
2001 *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Luke, J. S., Ventris, B. J. and Reed, C. M.
1988 *Managing Economic Development - A Guide To State And Local Leadership Strategies*.
San Francisco: Jossey Bass Inc.
- Madison, J., Hamilton, A. and Jay, J.
1982 *The Federalist Papers*. New York: Bantam Books.
- Mintzberg, H.
1994 “The Rise and Fall of Strategic Planning”. *Harvard Business Review* Jan/ Feb: 107-14.
- Moore, M. H.
1995 *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts:
Harvard University Press.
1997 *Creating Public Value*. Harvard University Press. Replica Books.
- O’Gorman, H. J.
1986 “The Discovery of Pluralistic Ignorance: An Ironic Lesson”. *Journal of the History of
the Behavioral Sciences* 22: 333-47.
- Ostrom, E.
2005 *Understanding Institutional Diversity: Workshop in Political Theory and Policy
Analysis*. Indiana University, Bloomington Princeton University Press.
- Perrott, B.
1996 “Managing Strategic Issues in the Public Service”. *Long Range Planning* 29(3): 337-
45.
- Phelps, R. H. and Shanteau, J.
1978 “Livestock Judges How Much Information Can an Expert Use”. *Organizational
Behavior and Human Performance* 121: 209-11.
- Poole, K. E.
1986 *Marketing Strategies for Local Economic Development—From Design to Implement*.
Washington, D.C.: National Council for Urban Economic Development.
- Porter, M. E.
1995 “The Competitive Advantage of the Inner City”. *Harvard Business Review* 73: 55-71.
- Schoemaker, P.
1995 “Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking”. *Sloan Management Review* 36: 25-
40.
- 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 Kim, Y. H.

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 Prepared for Presentation at the Meetings of the American Association for the Advancement of Science, New Orleans, Louisiana.

1998 "Infrastructure and Technology in U.S. Metropolitan Regions". Paper Presented at the Workshop on Infrastructure Policy. The Tinbergen Institute, Amsterdam, The Netherlands.

Wang, M. S. and Ma, C. C.

2004 "Strategies for Kaohsiung Local Development After WTO : An Empirical Analysis with Place Marketing and Interactive Management". paper presented at the International Academic Symposium on "Public Management in 21st Century: Opportunities and Challenges". Center for Public Administration of Zhongshan University, Macau.

Ward, S. V.

1994 "Time and Place: Key Themes in Place Promotion in the USA, Canada and Britain Since 1870". in Gold, J. R. and Ward, S. V. (eds.), *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*, 53-74. John Wiley and Sons.

Warfield, J. N. and Cárdenas, A. R.

1994 *A Handbook of Interactive Management*. (2nd ed.). Iowa State: Iowa State University Press.

Waston, S.

1991 "Gilding the Smokestacks: The New Symbolic Representations of De Industrialised Regions". *Environment and Planning D* 9(1): 59-69.

A Study on the Cognition of Multiple Groups and Consensus Strategy for Local Development in Pluralistic Societies: the Case of Kaohsiung City

Chun-Chieh Ma^{*} **Ming-Shen Wang**^{**}
Wen-Cheng Wang^{***} **Chien-Ning Chen**^{****}

Abstract

Kaohsiung is transforming from a city of heavy industries into one of service industries, the rate of unemployment and adjustment of industry structure are becoming the real challenges for local development. During WTO and the 2009 World Games, moreover, Kaohsiung is expected to rise to the challenge of risks. Meanwhile, demand of citizens in Kaohsiung are not fully corresponded to public policies made by central government, and most of the people don't care as much as should local affairs because of lack of effective communications between public and private sectors. Therefore, in city marketing efforts, it would be more important to encourage participation and integrate multiple sectors' opinions as "internal marketing" rather than just trying to attract businesses to the city.

An integrated public affair management (PAM) framework (Wang et al., 2004,

^{*} Assistant Professor, Department of Administrative Management National University of Tainan. Postdoctoral Fellow, School of Government, Peking University.

^{**} Professor, Graduate Institute of Public Affairs Management National Sun Yat-Sen University.

^{***} Assistant Professor, Department of Geography National Taiwan Normal University.

^{****} Ph. D., Graduate of Institute of Public Affairs Management National Sun-Yat-Sen University.

2005) is adopted to describe situations in the pluralistic societies. Then we introduce the Cognitive Continuum Theory (CCT) adopted by Hammond et al., (1987) and Interactive Management (IM) technique developed by Warfield (1994). Results of studies are: 1) the problems of Kaohsiung's local development on structure of industry, human resource and port of Kaohsiung, 2) in the CCT studies there exist quite a few differences of cognition and modes of cognition presented tend to "intuition" or "analysis" between limited information, and 3) the IM analysis include competitive strategies for Kaohsiung's local development and an problematique diagram to demonstrate the structure of strategies.

The conclusion is that, although there exist diversities of opinions among multiple stakeholders in Kaohsiung, they can be quite effectively addressed with the IM technique. Methods and results introduced and used here should be of value to relevant agencies about public forum and citizen conference.

Key words: place marketing, an integrated public affair management (PAM) framework, Cognitive Continuum Theory (CCT), Interactive Management (IM), intuition, analysis, problematique, citizen conference