

國立臺灣大學社會科學院政治學系研究所

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

公部門政策創新採用過程與成效分析：

以2022年桃園市政府青年局之議題演繹所為例

An Analysis of the Adoption Process and Effectiveness of Policy  
Innovation in the Public Sector:

The Case of the 2022 Scenario Simulation Program by the Youth Affairs  
Department of Taoyuan City Government

陳冠穎

Kuan Ying Chen

指導教授：林子倫 博士

Advisor: Tze-Luen Lin, Ph.D

中華民國 113 年 7 月

July 2024





國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE  
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

公部門政策創新採用過程與成效分析：

以 2022 年桃園市政府青年局之議題演繹所為例

An Analysis of the Adoption Process and Effectiveness of Policy  
Innovation in the Public Sector:  
The Case of the 2022 Scenario Simulation Program by the Youth  
Affairs Department of Taoyuan City Government

本論文係 陳冠穎 (P10322008) 在國立臺灣大學政治學系完成  
之碩士學位論文，於民國113年5月29日承下列考試委員審查通  
過及口試及格，特此證明

The undersigned, appointed by the Department of Political Science on 29 May 2024  
have examined a Master's Thesis entitled above presented by Kuan Ying Chen  
(P10322008) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

林子倫

(簽名)

(指導教授 Advisor)

洪美仁

李仲彬

# 中文摘要



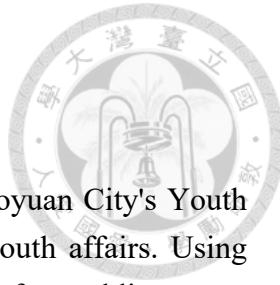
本研究以桃園市政府青年事務局的「議題演繹所」為例，探討地方政府青年事務部門導入政策創新的過程與成效。研究綜合運用了深度訪談、問卷調查與參與式觀察等方法進行分析。研究發現，「包容環境」、「組織價值」、「學習突破」、「政策本質」是公部門導入政策創新的關鍵。此外，研究也透過問卷調查和參與式觀察法發現「議題演繹所」的成效，本文發現參與青年的知識技能全面提升，參與意識增強，青年與政府、社會各界建立了夥伴關係。

此政策創新打破了傳統的青年參與模式，採用了跨域協力、審議討論、開放參與等創新機制。透過情境模擬、角色扮演、政策研習等多元設計增進青年對公共議題的理解與參與能力；同時也促進政府、民代、NGO 等不同利害關係人的對話交流，共創政策方案。在過程中，青年諮詢委員與公部門建立夥伴關係，獲得充分的知識培力與發聲機會，提出更加務實可行的政策建言。

本研究建議地方政府應鼓勵政務官主動發掘創新契機，給予適度資源進行政策實驗；營造開放、包容、鼓勵創新的組織文化；強化跨域協力網絡，集思廣益孕育創新方案。同時，未來研究可從跨個案比較、理論檢驗、協力治理、數位創新等角度，深化對地方青年事務創新的理解，為共創智慧、開放的政府而努力。未來青年政策創新的願景應朝向更加開放、協作和數位化的方向發展。政府可建立常態化的跨域合作平台，讓創新政策構想有機會被實踐。同時也善用數位科技，發展線上線下結合的審議模式，提升政策制定的包容性與效能。

關鍵詞：政策創新、議題演繹所、公共服務沙盒、青年政策、公部門創新

# ABSTRACT



This study examines the "Scenario Simulation Program" of Taoyuan City's Youth Affairs Bureau to explore policy innovation in local government youth affairs. Using interviews, surveys, and observations, it identifies key factors for public sector innovation: "inclusive environment," "organizational values," "learning breakthroughs," and "policy nature." The study reveals the program's effectiveness in improving youth skills, participation, and partnerships with various sectors.

This innovation adopts cross-domain collaboration, deliberative discussion, and open participation, enhancing youth engagement in public issues through simulations, role-playing, and policy studies. It facilitates dialogue among stakeholders, allowing youth to propose practical policy recommendations.

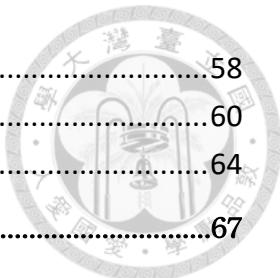
The study suggests local governments encourage innovation, provide resources for policy experiments, foster an innovation-friendly culture, and strengthen collaborative networks. Future research should focus on cross-case comparisons, theory testing, collaborative governance, and digital innovation. Youth policy innovation should aim for openness, collaboration, and digitalization, with governments establishing cross-domain platforms and leveraging technology to enhance policy-making inclusiveness and effectiveness.

**Keywords:** Policy innovation, Scenario Simulation Program, public service sandbox, youth policy, public sector innovation

# 目 次



口試委員會審定書	I
中文摘要	II
ABSTRACT	III
目 次	IV
圖目次	VI
表目次	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與研究問題	2
第二章 文獻回顧	4
第一節 公部門發展政策創新困難與挑戰	4
第二節 政策創新的定義與類型	6
第三節 環境與制度對公部門的影響	10
第四節 小結	11
第三章 研究設計與方法	13
第一節 修正後的研究架構	13
第二節 分析架構和研究範圍與限制	15
第三節 研究方法	17
第四章 桃園市青年事務局導入政策創新個案研究：議題演繹所	23
第一節 緣起	23
第二節 設計過程	25
第三節 流程架構	27
第四節 政策個案選擇	35
第五章 桃園市青年事務局導入政策創新的過程分析	40
第一節 管制面向	40
第二節 規範面向	43
第三節 文化認知面向	45
第四節 政策本質面向	54
第五節 小結	56
第六章 桃園市政府青年事務局導入政策創新「議題演繹所」成效分析	58



第一節	問卷的描述性分析 .....	58
第二節	個案促進多方合作 .....	60
第三節	個案創新模式影響力持續深化 .....	64
<b>第七章 結論與建議</b>	.....	<b>67</b>
第一節	研究發現 .....	67
第二節	政策建議 .....	71
第三節	研究建議 .....	73
<b>參考文獻</b>	.....	<b>76</b>
<b>附件一</b>	<b>議題演繹所規劃</b> .....	<b>82</b>
<b>附件二</b>	<b>問卷題目</b> .....	<b>88</b>

# 圖目次



圖 三-1 修正後研究架構圖 .....	14
圖 三-2 分析架構圖 .....	16
圖 四-1 青年議題演繹所流程圖 .....	29
圖 七-1 學習突破三大構成 .....	68

# 表目次



表 三-1 受訪者資料一覽表 .....	18
表 三-2 訪談題綱 .....	18
表 三-3 第四屆青年諮詢委員會問卷調查名單 .....	20
表 四-1 實地走讀流程表 .....	30
表 四-2 議題演繹所方案發表 .....	31
表 四-3 政策工具比較 .....	38
表 六-1 各組問卷結果統計表 .....	59
表 六-2 第四屆青年諮詢委員會男女比例 .....	60
表 六-3 第四屆青年諮詢委員會類別比例 .....	61
表 七-1 個人組織面向整理 .....	68
表 七-2 政策本質中創新能被發展 4 大指標表 .....	69

# 第一章 緒論



本章旨敘述本文的研究動機、背景、目的和研究問題。第一節說明研究的背景與動機，第二節則為研究目的與問題。

## 第一節 研究背景與動機

過去傳統政府總被外界批評官僚、僵化、且毫無創新，但隨著全球民主浪潮的推進，在 1980 年代開始，全世界都受到「新公共管理」（蕭武桐，2006）的思潮影響，希望能引進企業型政府的概念，對政府有不同思維的創新改造。我國也逐漸開始認知到公部門有改造和創新的必要，公部門的創新要如何有效借用民間力量達到既符合創新又有實質成果的最大化效益，是各界刻正思考的。

不過，私部門的企業要突破限制，打破僵化的組織和既定的規範相較於公部門體系是容易的，因為私人企業可靈活的應變各種環境，惟公部門的創新發展困難，時常因其特殊的科層文化處處受限，如何找到推動公部門創新的方法，變成非常重要的課題。

桃園自從 2014 年升格直轄市後，首任市長鄭文燦於 2015 年成立全台灣第一個青年事務局，也就是全台第一成立青年專責機構的城市。此外，桃園市政府於 2016 年 3 月 29 日青年節首次成立桃園市青年諮詢委員會，至 2024 年已邁入第 6 屆。每一屆的青年諮詢委員讓來自不同年齡層、不同學經歷背景的青年來傳達青世代的心聲，他們也肩負市府與青年溝通橋樑的角色。不過，在青年專責機關開始陸續成立後，除了成立青年諮詢委員會讓青年提供政府其在專業上的建議以外，也努力籌辦參與式預算等活動，希冀促進更多的青年參與。不過，也由於青年事務局相較於其他局處如社會局、教育局等成立歷史悠久的單位而言，許多工

作內容在初期被評論青年局工作分工和定位不明，以致於在議會時，又出現了公務機關的青年諮詢單位太形式化和僅具象徵性的聲音出現。

由於筆者時任青年事務局局長，為促進更多青年參與與更落實深化審議式民主精神，桃園市政府青年事務局第四屆青年諮詢委員會將活動形式加入政策創新，與淡江大學國際事務與戰略研究所合作推出「議題演繹所」，用市政模擬的方式，加入兵棋推演的元素，透過「市府出題、青年解題」的方式，讓參與青年能在探討政策的同時，也可親自透過模擬決策的角色扮演來實地感受政策推動的務實面，並在有相對足夠的背景知識下，提出可能解決市政問題的建議。

依照上述研究的背景，本文想藉由以桃園市政府青年事務局青年諮詢委員會的議題演繹所為例，來釐清公部門發展政策創新所面對多問題和困難之處，並試著針對公部門政策創新採用過程與成效進行分析，希望可以藉此能了解在何種環境、制度和狀態下能夠提供促進政策創新的可能。

## 第二節 研究目的與研究問題

本文以桃園市政府青年事務局的第四屆青年諮詢委員會所舉辦之「議題演繹所」為例。我國的青年參與公共事務的歷史脈絡，從行政院青年輔導會到成立青年專責單位的青年發展署，至逐步地方發展自己的青年專責單位，台灣的青年政策逐年有進展。

不過，在青年事務局或其他專責機構創立之前，各局處或單位本身就有將既有政策納入青年元素，如勞動局就會有協助青年就業的業務、經發局也有協助青年創業的業務相關內容。另外，也因為政府機關因為創新程度、人力不足、或是科層制度等種種原因，相關機關辦理青年諮詢委員會的活動時，多是請青年發表相關意見，無法真正讓青年參與政策的推動與執行。

因此，有些青年諮詢委員會被外界評論較傾向是僅有單方面「諮詢功能」，換言之，外界認為青年諮詢委員會的成立雖立意良好，但功能性卻不如預期。本文將討論「議題演繹所」此活動對於青年參與的影響，並討論導入政策創新的過程，希望藉由這樣的研究可以討論出未來可以促成更多政策創新的可能。

相較於以往政策創新的研究多關注於大方向的政策發展方向，地方政府層級的研究式觀察較為缺乏。本文欲了解公部門在發展政策創新所面臨的侷限之處，也試著爬梳公部門政策創新的過程與成效，希望藉由案例來探討未來發展政策創新的策略方向。

綜上，本研究之主要目的如下：

- 一、了解公部門和行政機關在政策創新產出的困難與挑戰。
- 二、探討及分析公部門政策創新產生過程與成效。
- 三、作為未來其他政府機關導入政策創新的參考，並建議我國政策創新的策略。

根據此研究目的，本研究擬探究下列問題：

一、桃園市政府青年事務局發展政策創新時，以個案「議題演繹所」為例，有何特殊性？

1. 計畫「議題演繹所」的背景因素為何？導入創新的過程是什麼？
2. 計畫「議題演繹所」的各方角色分別為何？此政策創新有何不同之處？

二、桃園市政府青年事務局發展政策創新時，以個案「議題演繹所」為例，其成效如何？

1. 對於青年諮詢委員會成員而言，「議題演繹所」的成效如何？
2. 對於活動的主辦者而言，「議題演繹所」的成效如何？



## 第二章 文獻回顧

透過瞭解公部門創新的困難與挑戰，以及學界對政策創新的意義的理解回顧，來了解政策創新過去發展的脈絡。

### 第一節 公部門發展政策創新困難與挑戰

若試著探討為何各級政府機關的諮詢委員會為何無法有效廣納青年意見，可以從公務機關的科層組織推敲出原因。過去傳統政府總被外界批評官僚、僵化、且毫無創新，但隨著全球民主浪潮的推進，我國也開始認知到公部門進行改造和創新的必要。檢視過去的文獻可發現，我國的政黨輪替的歷史，對我國文官制度存在影響，所以美國公共行政學者 Dwight Waldo 才會有「美國是政治是希臘的，行政是羅馬」的說法（Waldo, 1980）。也就是說，美國是希臘（民主）以後，才慢慢發展羅馬（行政），而台灣則為恰恰相反，台灣是進行長期的獨裁政權，而後才有國會和民主政治的發展，也就是先發展行政體系，才陸續走向民主，或許也因為如此，我國的行政體系風氣才會有先前僵化的風氣。在強調穩定和慣性的組織文化中，標準化作業其實是常態，特別是有許多法定業務的局處，業務量已很繁重，再加上較無競爭、行政作業冗長、以及公務人員有些規避風險的傾象，導致政策創新對政府並非容易之事。

什麼是「創新」？其實創新的定義和範圍都有不同學說的切入角度，不過，學者 Damanpour (1988) 認為，創新可以是一個想法、行為、產品、系統、政策、服務等，只要對於組織來說是全新的，就屬於創新。一般來說，公務單位會借重外部的專家來獲得新的建議和想法，但 Boyd 與 Goldenberg (2013) 在《盒內創新：有效創新的簡單法則》也提及，公部門的文官們應該是最熟悉整體業務運作，也最能理解可以從何處發展創新的一群人，但卻因為官僚體制和科層制度等原因，無法發展出由體制內產出的政策創新。

李仲彬（2016）針對 1999 年至 2013 年的公部門創新產出做評析發現，我國地方政府創新的地方政府大多集中在台北和高雄，而影響政策創新發展與知識程度、財政能力和城市競爭等影響。另外，政治上的競爭力也是一大因素，若現任首長和前一任首長為同黨籍時，創新發生率會減少。而大環境也是其中的指標，比如失業率越高，解決社會需求的政策創新也會出現。不過，前中華民國總統陳水扁先生也曾說，政府改造是提升國家競爭力的重要工程。因此，政府的政策創新對於改變小至鄉鎮，大至國家都非常重要，是帶來國家改變的重要因素

根據文獻，公部門缺乏創新的主要因素包括：

- 一、風險規避的官僚文化：政府組織的文化傾向保守，不鼓勵冒險與創新 (Albury, 2005; Bommert, 2010)。
- 二、成本考量：創新需要投入資源與成本，在財政緊縮的壓力下，政府難以負擔創新的成本 (Damanpour & Schneider, 2009)。
- 三、創新複雜性高：公部門創新往往涉及許多利害關係人，協調與執行的複雜度高 (Bekkers et al., 2013)。
- 四、組織內部科技應用程度低：政府內部資訊科技應用程度不足，不利於推動創新 (Bekkers et al., 2013)。
- 五、法律限制：現行法規限制了政府組織的創新空間與彈性 (Bekkers et al., 2013)。

由此可見，政策創新對政府與公部門來說其實並非常態，對於公部門而言，強調穩定和慣例的組織文化中，標準化作業才是真理。只是，公務員原本應該是最了解公務部門，且能創造最佳政策創新解方的人，但因為制度影響，逐漸地被削弱了產生改變的自主化動力。台灣自追求民主化以來，頻繁地出現社會運動，從這些社會運動中我們發現，民眾渴望的是政府更透明，甚至民眾也渴望參與程序上的運作。因此，與過去年代議士政治相比，似乎公民審議逐漸演化成民眾更希望與政府的溝通方式（鄭麗君，2015）。

## 第二節 政策創新的定義與類型



從 1980 年代開始，世界各國開始受到新思想影響，受「新公共管理」（New Public Management, NPM）」（蕭武桐，2006）的思潮影響下，開始思考如何將企業的元素導入政府與公部門機關，因此開始了鼓勵創新、獎勵服務品質和效能等改造活動。在許多先進的國家像是美國、日本、澳洲、歐洲等國的政府都在公部門進行提升公共服務品質的各項競賽活動，讓各公務機關和部門彼此之間有互相學習比較和良性競爭的氛圍（魏啟林，2000）。

所謂「創新」，有多種定義和理解，但廣義來說，有學者認為，只要對某一環境提出新的想法（idea）、實務（practice），和物件（objects）都屬於創新的範疇(Van der Aa and Elfring, 2002)，它可以是一個流程的創新，形式上的創新，也可能是觀念和想法上的創新，又或是服務方式的改變，只要是用不同的方式去解決某些問題和目標，也可以是一種創新（Damanpour, 1991；Borins, 2002；Mulgan and Albury, 2003）。有些學者認為，只要是新的理念和想法被提出，就可以算是創新的一種。又如 Rogers (1962) 曾提出「創新擴散理論」，Rogers認為「創新」是一種創新的事物，當一個觀念、事物被決策認可為「新的」事物，即是創新。不過，也有學者不這樣認為，Amabile et al. (1996) 則認為，必須要有成功執行構想和計畫才能稱得上創新，也必須是從未執行過和使用過的。換句話說，在政府中若有「政府創新」，那必須是要是政府從未有的計劃或政策參採某些創意方式後，得到正面效果才能稱之為創新。

有關台灣對於公部門政策創新發展的研究，李仲彬在2013年的研究中，建立1999年至2010年台灣地方政府創新政策的資料庫，界定創新為「由地方政府所推出執行，且從未在台灣其他地區使用過、或出現過的政策方案」，並依照縣市、類型、變化程度等面向對創新個案進行編碼(李仲彬，2013a)。這個資料庫的建立展現了建構系統性政府創新研究的企圖心，為後續研究提供了基礎。

李仲彬(2013a)對創新進行分類，提出兩種分類途徑：一是依創新壓力來源、變化程度、技術層次、困難度等單一面向上的強弱程度區分；二是依性質、範圍、對象、業務等進行類型區分。這樣的分類架構涵蓋了創新的不同面向。李仲彬(2013b)分析了影響地方政府創新的因素。

在後續研究中，李仲彬(2016a)聚焦探討地方政府創新的來源與政策特質，發現教育進修機會有助於公務員接觸多元知識，激發創新思維。此外，李仲彬(2016b)透過問卷調查，發現公務員攻讀進修學位能提升其創新意願與行為。這些研究開始觸及創新的微觀個人層次因素。可以看出其試圖由宏觀到微觀、由理論到實務多面向地探索政府創新議題。從界定創新內涵與類型，到探討影響創新的組織、環境、個人因素，再到聚焦創新來源與個人教育程度，這些研究逐步建構了分析政府創新的框架，豐富了我們對於政府創新形成機制的認識。

李仲彬也認為過去的政府創新研究忽略了創新本身會有不同類型的問題，導致研究結果缺乏外在效度，難以進行比較與對話。因此，李仲彬將創新政策區分為管制型、分配型、服務型、其他型等類別，以探討不同類型創新的影響因素是否有所差異。這樣的作法有助於提升研究的解釋力，並讓政府創新研究能與公共政策理論進行對話(李仲彬，2017)。

研究發現，除了公務員教育程度是各類創新的共同影響因素外，管制型創新較常出現在直轄市等人口稠密、社會問題複雜的地區；分配型創新則受到社會需求與預算資源的影響；服務型創新則還需要政治環境壓力的推動。這顯示了不同類型的政策創新確實有其獨特的發展脈絡(李仲彬，2017)。再者，研究發現政治因素如政黨輪替、政治競爭等，並未如理論預期中顯著影響管制型與分配型創新。李仲彬認為，若研究結果並非源於資料限制，則傳統的政策類型學可能需要重新審視；但若從實務角度而言，這意味著政黨競爭並未明顯扭曲管制或福利政策的制定，或許反而是一個正向現象(李仲彬，2017)。

學者依據研究結果提出了幾點政策建議，包括建立獨立的社會福利分配預算

來提升偏遠地區的福利創新能力、在管制政策的規劃中納入執行成本的考量、擴大公務人員教育進修管道等，以促進政府創新的落實(李仲彬，2017)。

劉坤億（2012）等學者在政府創新做爬梳時發現，台灣的創新產品創新、市場化創新、組織創新等。其中，特別針對服務整合的創新當中，於廖麗娟、黃子華（2012）則認為有四種類型，分別是簡化服務流程、結合現有社會資源、導入科技運用和使用多元途徑等四種方式。針對「創新」，學者有諸多不同分類的方式，李仲彬（2016a）在縱整相關文獻後發現，創新可以被分成兩種途徑，分別是單一面向上強弱程度性的區分，可以用四種方法（分別是創新壓力來源、技術層次、困難程度、和變化程度）來進行創新程度的劃分，而另外一種途徑則是依照性質和範圍、對象、業務來來劃分。

但若討論政府公部門的創新類型，De Vries、Bekkers 和 Tummers（2016）則將公部門創新分為四大類別：

一、流程創新 (Process innovation)： 流程創新指的是改善組織內部流程的創新，又可細分為行政流程創新與技術流程創新兩種。

(1) 行政流程創新 (Administrative process innovation)： 針對組織的管理、規則、程序、結構等面向進行改善，例如引進新的政策工具、管理技術、工作流程等。這類創新不會直接產出新的產品或服務，而是間接地透過優化組織運作來提升組織績效。

(2) 技術流程創新 (Technological process innovation)： 應用新的資訊通訊技術 (ICT)來改善組織現有的服務提供流程，例如運用新科技來簡化申辦流程、提供線上服務等。

二、產品或服務創新 (Product or service innovation)：

指為了滿足外部使用者與社會大眾的需求，而開發新的公共服務或產品。相較於流程創新聚焦在組織內部，產品或服務創新的對象是外部民眾。產品與服務有時難以明確區分，因此常被合併討論。



### 三、治理創新 (Governance innovation) :

指政府在治理過程中引進創新的作法，例如採用新的治理模式、與利害關係人的互動方式、問題解決途徑等。治理創新強調政府與公民社會的互動，開放參與協力以提升公共價值。

### 四、概念創新 (Conceptual innovation) :

指引進新的觀點、範式典範，來重新定義問題、目標或策略。概念創新挑戰既有的思維框架，提出新的視角來看待與解決問題。公共價值、網絡治理、新公共服務等理念的出現，都可視為一種概念創新。

這四大類創新型態並非完全獨立，在實務上可能相互交疊。例如數位治理可能同時涉及服務、流程、治理等面向的創新。De Vries的分類提供了檢視公部門創新的整合性視角，有助於釐清不同創新的內涵與型態。

Torffing(2016)則進一步細分為七種類型，分別是產品創新、服務創新、過程創新、組織創新、治理創新、政策創新、論述創新。由此可見，創新在公部門可能發生於產品、服務、流程、組織運作、治理、政策、概念等不同面向。不過在實務上，不同類型間可能會相互重疊，一項創新可能同時涉及多種類別。

學者Rogers最初在1962年提出創新擴散理論，探討創新如何在社會系統中傳播與採用。創新擴散是一個過程，通過某些渠道在社會系統成員中傳播創新。Rogers進一步指出，影響創新擴散的要素包括創新本身的特性、溝通渠道、時間和社會系統的性質等。個人或組織感知到創新的相對優勢、相容性、複雜性、可試驗性和可觀察性，會影響其採用創新的可能性(Rogers, 1962)。



### 第三節 環境與制度對公部門的影響

學者Scott(1995)則提出制度理論強調，組織所處的制度環境會形塑其行為。制度是一套規則體系，為組織提供了意義和穩定性。組織為獲得正當性，會符合其所處領域中被視為理所當然的規範、價值與信念。因此，制度環境對組織採用創新有重要影響。例如，法律文化所蘊含的一套標準化和正式化的規範與價值，可能形成創新的阻礙(Scott, 1995)。

此外，Scott(2013)將政治學、社會學、經濟學的研究途徑融合，提出制度三支柱(three pillars of institutions)的分析框架，用以解釋組織中的制度如何影響創新政策的決策，而這三個支柱包含管制(regulative)、規範(normative)，和文化認知(cultural-cognitive)。

首先，在管制性制度(regulative)中強調「強制」和「權威」這兩者的重要性(Scott, 2013)，分成正式規則和非正式規則，正式規則就是明文訂定的規範和條文，而非正式規則就是雖然沒有正式條文規範，但是，若不遵從可能會有來自對上級的壓力與恐懼。在官僚體制之中，垂直的權威對公務人員有很大的影響，因此管制性因素對公務部門來說，影響是存在的。

其次，規範性制度(normative)，也就是組織內部成員內化的價值觀判斷(Scott, 2013)，比如為了幫助青年了解公共事務，舉辦審議式民主活動與推廣活動便是某種價值關與使命感的「規範性制度」。

最後的一個支柱，則是文化/認知 (cultural-cognitive)面向，也就是組織互相比較、模仿和參考的行為模式(Scott, 2013)。

## 第四節 小結



透過文獻回顧，本文探討了台灣公部門在推動政策創新時所面臨的困難與挑戰，以及政策創新的意義和影響因素。

首先，公部門推動創新經常受到體制內因素的限制，如風險規避的官僚文化、創新成本考量、高度的複雜性、ICT 程度不足以及法律限制等。這些因素使得政府機關較難以突破既有思維，產生創新的動力。

其次，文獻中對政策創新的定義與分類進行了整理。創新可泛指任何對組織而言全新的想法、行為、產品、服務等。學者提出依照創新的壓力來源、變化程度、技術層次等構面進行分類，或是從性質、範圍、對象等類型來區分。另外也有學者如 De Vries 等人將政府創新區分為流程、產品與服務、治理、概念等四大類型。

此外，個人、組織與環境因素都會影響政策創新。如公務員的教育程度與進修管道、組織文化、政治環境、人口結構、財政資源等，都與創新產出有所關聯。李仲彬的實證研究發現，不同類型的創新會受到不同因素的影響，但公務員教育程度是一個共通的關鍵因素。

李仲彬的研究聚焦在台灣地方政府的政策創新，其主要貢獻包括建立了 1999 年至 2010 年台灣地方政府創新政策的資料庫，界定創新為「由地方政府推出執行，且從未在台灣其他地區使用過、或出現過的政策方案」；提出創新的分類架構，包括依創新壓力來源、變化程度、技術層次、困難度等單一面向上的強弱程度區分，以及依性質、範圍、對象、業務等進行類型區分；分析影響地方政府創新的因素，發現教育進修機會有助於公務員接觸多元知識，激發創新思維，公務員攻

讀進修學位能提升其創新意願與行為；將創新政策區分為管制型、分配型、服務型、其他型等類別，探討不同類型創新的影響因素差異，發現除了公務員教育程度是共同影響因素外，不同類型創新還有其獨特的發展脈絡。



最後，制度理論提供另一個分析視角，強調組織所處的制度環境會形塑其創新行為。其提出管制性、規範性、文化認知三大支柱，說明正式與非正式的規則、價值規範以及模仿學習等制度因素，如何影響政府組織的運作。Scott 的理論強調制度環境對組織創新的影響，其制度理論認為，組織所處的制度環境會形塑其行為，組織為獲得正當性，會符合其所處領域中被視為理所當然的規範、價值與信念；Scott 提出制度三支柱的分析框架，包含管制、規範，和文化認知三個面向，其中管制性制度強調「強制」和「權威」，分成正式規則和非正式規則，官僚體制中，垂直權威對公務人員影響很大；規範性制度指組織內部成員內化的價值觀判斷，如為幫助青年了解公共事務而推廣審議式民主，便反映了某種價值觀與使命感；文化認知面向則指組織互相比較、模仿和參考的行為模式。

李仲彬的研究聚焦政府創新的實證分析，而 Scott 的理論則從宏觀的制度視角解釋組織創新行為，兩者觀點可相互補充，共同深化我們對公部門創新的理解。綜合而言，政策創新需要突破體制內外的諸多限制，善用各種有利條件，才能為政府注入新思維、提升服務品質。



## 第三章 研究設計與方法

本研究根據Scott(2013)將政治學、社會學、經濟學的研究途徑融合，提出制度三支柱(three pillars of institutions)，用以解釋組織中的制度如何影響創新政策的決策，而這三個支柱包含管制(regulative)、規範(normative)，和文化認知(cultural-cognitive)，並且彙整相關學者李仲彬對於影響政策創新被採用的原因做為新的修正分析架構。希望能就討論政策創新的採用過程來釐清影響導入政策創新過程的各項要素，也希望透過問卷調查與參與式觀察來了解此個案的成效。

本章共分為四節，第一節為修正後的研究架構，第二節為分析架構，第三節為研究範圍與研究限制，第四節為研究方法。

### 第一節 修正後的研究架構

本研究根據文獻回顧中修正 Scott(2013)的制度論模型，並且加入學者李仲彬在影響政策創新因素一文中「政策特質」作為新的研究架構，透過筆者對於個案的參與式觀察對兩者的綜合調整，期待能夠總結出更佳符合本研究個案的分析面向。

根據創新擴散理論探討形成政策創新的成因，其主要重點都會圍繞在「制度」與「環境」的關聯，制度理論主張某些政策是否被採納，本質上都和制度因素有很大的關係。本研究試圖除了利用 Scott(2013)所定義的制度三支柱(three pillars of institutions)，也加入李仲彬在影響政策創新因素一文中的「政策特質」框架。

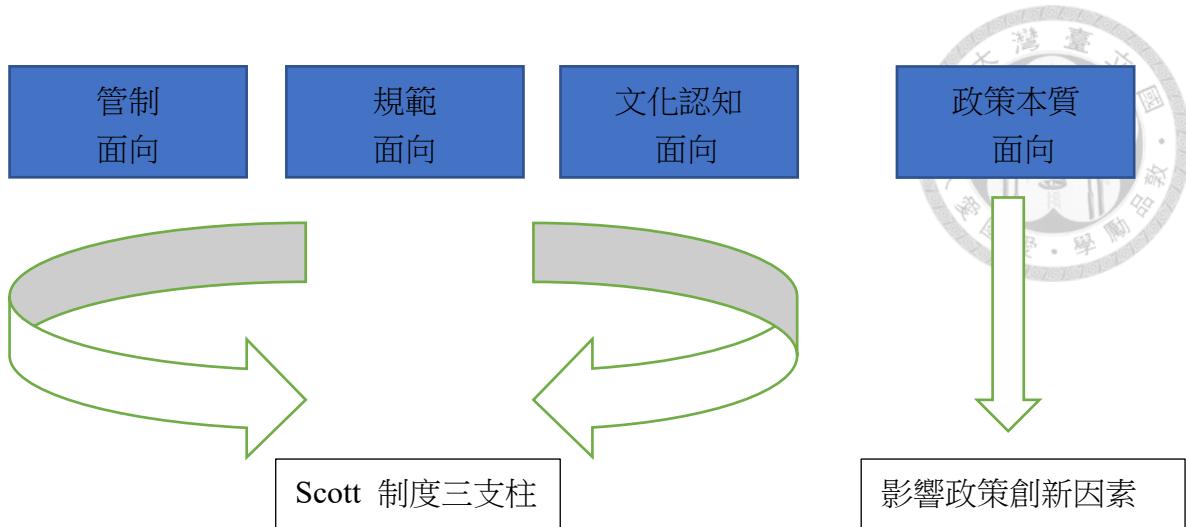


圖 三-1 修正後研究架構圖

資料來源：作者自製

## 一、管制面向

本文的理論基礎是Scott的制度論三支柱，其中「管制性制度」的部分，因為公務部門內都有明訂的條文和法定業務內容，在某些公務部門當中，也存在非正式規則，也就是沒有特別訂出來，但會對公務人員有影響的某些不成文規定。管制性制度(regulative)中強調「強制」和「權威」這兩者的重要性(Scott, 2013)。分成正式規則和非正式規則，正式規則就是明文訂定的規範和條文，而非正式規則就是雖然沒有正式條文規範，但是，若不遵從可能會有來自對上級的壓力與恐懼。在官僚體制之中，垂直的權威對公務人員有很大的影響。

本研究欲探討在政策創新的過程當中，是否有正式規範和條文存在？若有，是否影響其政策創新的過程與發展？若沒有，其如何影響政策創新的形成？進一步來說，本研究希望了解，權威對體制的政策創新有無幫助？是會促進政策創新的強制執行，亦還是有其它結果？

## 二、規範性面向：

制度三支柱中，規範性制度(normative)，就是組織內部成員內化的價值觀判斷(Scott, 2013)。本研究欲探討在政策創新的過程中，是否具有組織內部明確的價值、目標與榮譽的價值來影響其政策創新的形成過程？



### 三、文化/認知面向：

文化/認知面向(cultural-cognitive) 在Scott的定義中，就是組織互相比較、模仿和參考的行為模式(Scott, 2013)。本研究欲了解本政策創新的過程中，是否有讓組織互相比較、互相學習的行為模式產生？又或者組織內部有什麼樣的特殊文化讓彼此有正向的學習、參考行為讓其更好的發展政策創新？

### 四、政策本質面向：

根據李仲彬(2016a)的研究則認為政策本身的新奇性和創新本身的可模組化程度也是影響政策創新的關鍵。因此，本研究欲了解什麼樣的政策特質會影響政策創新的導入？比如說具備什麼樣的條件，會讓公務機關的人員自主性的將任務執行妥當？又或者是否是簡單的政策創新更有助於政策創新的落實等。其中，本研究抽出「政務官自主性、相容性、觀察性、新奇性」作為評斷政策本質的四項指標。比如，政務官的自主性在這個過程中扮演什麼樣的作用？此活動是否符合組織的宗旨或精神？這個活動是否可以被發現、觀察？以及，此活動是否具有新奇性吸引活動的執行者和參與者想要一起完成？

## 第二節 分析架構和研究範圍與限制

本文以桃園市政府青年事務局的參與此政策創新個案「議題演繹所」的同仁與青年諮詢委員會的成員，以及外部合作單位淡江大學戰略研究所的計畫執行團隊作為研究對象，採用修正後的研究架構來進行此政策創新的過程分析，並且透過個案的問卷調查與參與式觀察法作為評估其成效，以下為過程分析的分析架構（如下圖 三-2）

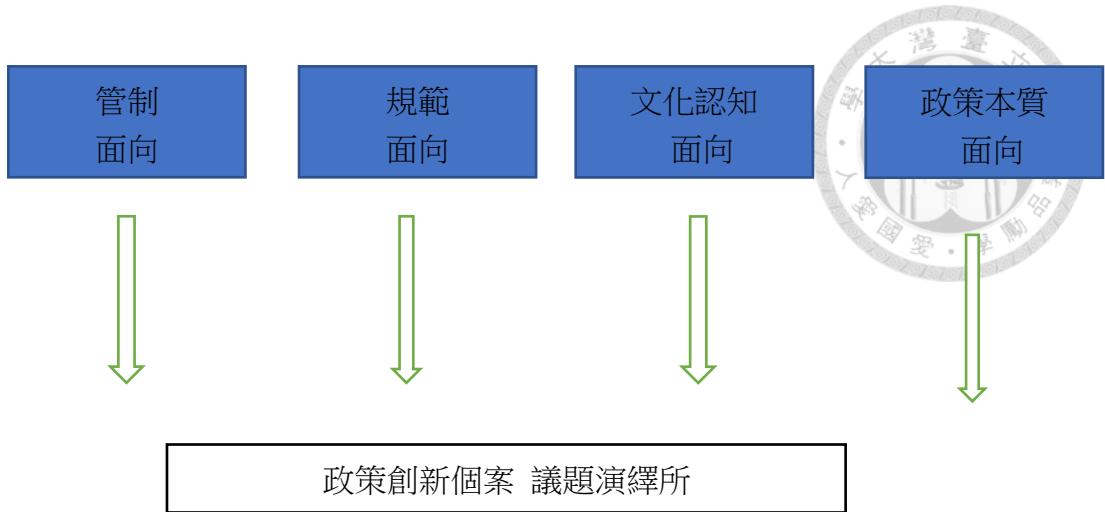


圖 三-2 分析架構圖

資料來源：作者自製

本分析架構起因於希冀在桃園市政府青年事務局的青年諮詢委員會中有更好政策評估與討論模式，此研究透過文獻整理、深度訪談、問卷調查與參與式觀察法所構成，首先以文獻回顧的方式，將公部門發展政策創新的挑戰與困難進行問題釐清，接著討論政策創新的定義與類型，並且了解環境與制度對於公部門的影響。再來透過深度訪談來了解本個案政策創新的導入過程並且用修正後的研究架構進行分析，最後透過問卷調查與參與式觀察法來評論其成效。

本研究範圍針對2022年桃園市政府青年事務局的青年諮詢委員會所舉辦之「議題演繹所」的政策創新產出模式與原因進行探討，此範圍也鎖定在青年事務局的單一系列活動，因此本研究的觀察與研究結果僅代表此屆活動相關人員的個案成果進行分析。

本研究的個案「議題演繹所」為一年一度的一次性活動，在新舊行政首長換任後，即有不被採用和續辦的風險，因此其具有某程度性的實驗性質，且此活動也屬於地方政府的活動，可能不具有通案的適用性。另外，因為筆者本身身為此研究個案的發想者與觀察者，這或許會影響互動過程與訪談和問卷內容，此為此研究之限制。為了提高研究之效率與可信度，本文將搭配相關文獻和及問卷、訪談與參與式觀察法進行分析以進行更完整的論述。



## 第三節 研究方法

本研究採用質性研究，以深度訪談法、問卷調查與參與式觀察法來進行分析。

### 一、深度訪談法

本研究採用深度訪談法(In-depth interview)，深度訪談法為質化研究中常採行的資料搜集方法之一，主要利用訪談者和受訪者一對一對談的方式，達到意見交換與交流的目的。此研究方法是一種訪談者與受訪者雙方面對面的社會互動過程，訪問資料正是社會互動的產物（袁方編，2002）。

本研究採用面對面的訪問方式，訪談方式又分為結構性訪談(Structural Interviews)和非結構性訪談(Unstructured Interviews)，以及半結構性訪談(Semi structural Interviews)三種。結構性訪談又稱為標準化訪問，其訪談方式有高度的統一，包含提出的問題和次序、紀錄方式均需要統一（袁方編，2002）。為了善用質化訪談具有彈性且可追問的優勢，本研究採取半結構式訪談（陳向明，2002）。作者先初擬訪談大綱，在正式訪談時，也會根據不同受訪者特質調整訪談大綱，並在適當時刻追問問題，讓受訪者可以暢談其想法。

本研究針對 2022 年青年諮詢委員會之議題演繹所的關係人士進行訪談，訪談對象為：辦理青年諮詢委員會之議題演繹所的青年局承辦人員 2 位；淡江大學協作團隊 2 位；青年諮詢委員 4 位，與專家學者 2 位，以上訪談對象共 8 位。

訪談前先告知受訪者訪談目的及相關問題，徵求受訪者同意後，以現場或線上訪談或電話搭配錄音和筆記的方式進行，訪談後將訪談內容做成逐字稿，以供後續整理及分析資料。



- 訪問對象：

表 三-1 受訪者資料一覽表

資料來源：作者自製

編號	職稱	屬性	時間
D1	青年局 執行專員	專案執行人員（局內人員）	2023.8.9
D2	青年局 督導科長	專案執行人員（局內人員）	2023.8.10
E1	淡江大學 博士生	專案執行人員（外部廠商）	2023.9.9
E2	淡江大學 碩士生	專案執行人員（外部廠商）	2023.9.10
F1	青年諮詢委員	專案參加人員	2023.8.15
F2	青年諮詢委員	專案參加人員	2023.8.16
A	前青年諮詢委員	前青年諮詢委員	2022.10.08
B	前青年諮詢委員	前青年諮詢委員	2022.10.05
C	前青年諮詢委員	前青年諮詢委員	2022.10.01

- 訪談題綱：

表 三-2 訪談題綱

資料來源：作者自製

問題
<ul style="list-style-type: none"><li>■ 直屬長官是否硬性規定必須推動議題演繹所之計畫？若向上稟報不推動，照原計畫進行，是否違反規定？若不執行，是否會降低自身評鑑分數？</li><li>■ 直屬長官在提出議題演繹所之計畫要求時，當時的看法如何？是否有不執行擔心主管對自己有負面觀感？</li><li>■ 你認為青年事務局當時推動青年諮詢委員會的目標是什麼？核心價值為何？</li><li>■ 你認為鼓勵並培養青年成為良好公民並參與公共事務是青年事務局的職責與目標之一嗎？</li><li>■ 承上題，你認為議題演繹所這個創新政策是否有助於提升青年參與公共事務的認識？</li><li>■ 在籌辦的過程中，在摸索制定計劃中，你如何置入希望讓青年在過程中了解並學習到的學程？</li><li>■ 你認為這次議題演繹所的成效如何？</li><li>■ 其他縣市的青年諮詢委員們是否對此計畫感到好奇或也希望自己所屬縣市也舉辦類似活動？你是否因此感到驕傲？是否會鼓勵朋友也參加？</li><li>■ 參加這次的活動之後，你認為自己有什麼改變與成長是什麼？（比如對於公部門的運作方式和政策形成過程的了解..）</li><li>■ 對於公務單位的政策創新，你有什麼想法？是否持正面態度？</li><li>■ 是否有其他縣市的公務同仁針對青年局所辦之「議題演繹所」？</li><li>■ 承上題，若有，是否就會更有動力繼續舉辦？</li></ul>

- 這次活動的成效反應熱烈，是否會想要再繼續舉辦此活動？
  - 假設沒有這樣的熱度，你會覺得辦理這個活動是有意義的嗎？
  - 您認為此政策創新是否有新奇性鼓勵你執行此計劃？
  - 您認為此政策創新有什麼樣的價值來鼓勵你執行此計劃？
  - 您認為該計畫是否未來可被複製？
  - 您認為此政策創新是否有新奇性鼓勵你執行此計劃？
  - 您認為此政策創新有什麼樣的價值來鼓勵你執行此計劃？
  - 您認為執行該計畫時是否遇到什麼困難？
  - 您認為該計畫是否未來可被複製？
- 您認為構成政策創新的要素為何？



## 二、問卷調查

此研究利用「問卷調查」了解此「議題演繹所」的滿意度和成效為何，這份問卷分為對於整體計畫的評價、對於計畫的設計滿意度、與對於計畫的理解程度等等。

本文主要問卷資料針對研究桃園市政府青年事務局之青年諮詢委員會的議題演繹所參與成員進行問卷調查，討論活動的成效與影響（問卷請見附件二）。本文依照分組，將此次參與青年諮詢委員會之議題演繹所的參加者分組，並將之編號為 A、B、C 三組，分別為 A 組政府組、B 組民意代表組和 C 組在地 NGO 組織組。另外，也根據「議題演繹所內容」、「議題演繹所討論」、「知識型內容」、「議題演繹所概念」、「議題演繹所評價」這幾組大題和後續簡答進行填答，最後依據本文需要製表進行資料分析，得出分析與結論。

議題演繹所已於 2022 年 10 月 22 日進行成果發表完畢，當天即有發放問卷，並完成活動的滿意度與反饋的問卷調查。基於研究倫理，本文將匿名處理不願具名之受訪者。同時，本文以英文字母及數字將受訪者進行編號，首先以「A、B、C」代表青年諮詢委員們，以數字「1」至「9」表示成員編號。

為方便了解各個成員的資訊以利後續分析，A、B、C 三組的成員都已經事先編號。因此有些從 2 號開始的，代表 1 號臨時無法前往，因此從 2 號開始發放問卷。

其中 A、B、C 分別代表政府機關組、民意代表組、和非政府組織組。委員全部共有 39 位，且由學生青年和社會青年，不同國籍、族群、性別和專業的青年組成。不過，在問卷調查當天，也就是兵棋推演表演賽那一日，因青年諮詢委員均有學業和工作考量下時間不一，只有 26 人到場。因此，此次問卷調查收回 26 份，其中 A 組政府組有 16 人、B 組民意代表組有 3 人、C 組在地 NGO 組織組 7 人。

表 三-3 第四屆青年諮詢委員會問卷調查名單

資料來源：作者整理

組	編號	青年類別	姓名	生理性別	年齡	就讀學校/系所/現職單位	身分別	行政區	關注議題
A	2	社會青年	蔡 OO	女	30	OO 股份有限公司/管理部負責人	一般	蘆竹區	產業發展、傳產轉型、青年就業
A	3	社會青年	曹 OO	女	30	OO 藝術/創辦人	一般	中壢區	地方創生、社區營造(例如老屋活化)
A	4	社會青年	戴 OO	男	24	OO 公司/營運長	一般	中壢區	青年創業、科技教育、智慧城市
A	5	學生青年	黃 OO	女	19	OO 大學/會計學系	越南	八德區	生涯規劃、學生權益、多元族群、地方創生
A	6	學生青年	王 OO	男	22	OO 大學/公共行政學系	身心障礙	中壢區	社會福利(身心障礙)。
A	7	學生青年	陳 OO	女	28	國立臺灣 OO 大學/教育學院 創造力發展在職碩班	排灣族	八德區	創新教育、社會福利、族群文化、永續發展、跨域連結
A	8	社會青年	陳 OO	男	39	OO 有限公司/工程部業務工程處長	一般	中壢區	少子化、學齡教育、地方建設
A	9	社會青年	莊 OO	男	39	桃園市 OO 文化協會/總幹事	一般	平鎮區	文化、科技
A	10	社會青年	林 OO	男	40	OO 科技有限公司/業務經理	一般	楊梅區	科技創新、社會福利、數位轉型、職涯發展

A	11	社會青年	李 OO	男	25	OO 股份有限公司/技術長	一般	大園區	能源轉型、環境永續。
A	12	學生青年	陳 OO	男	19	OO 大學(桃園校區)/公共事務與行政管理學系	一般	桃園區	學生權益、學生自治、交通建設、社會福利
A	13	學生青年	石 OO	女	18	OO 學校財團法人桃園市 OO 高級中等學校/普通科	一般	楊梅區	教育補助、大眾運輸規劃、兒少權益。
A	14	社會青年	陳 OO	女	36	OO 創意有限公司/專案管理人	馬來西亞	中壢區	多元文化與文化平權
A	15	社會青年	姚 OO	男	26	OO 台灣國際航電公司/軟體工程師	一般	龜山區	弱勢家庭、國際難民、青少年教育、獨居老人、永續發展目標
A	16	社會青年	蘇 OO	男	27	OO 教育/創辦人	一般	八德區	環境保護、創新創業、文創教育
A	17	社會青年	何 OO	男	39	泰語老師	泰國	平鎮區	多元文化推廣、青年志工、人文關懷、跨國思考。
B	1	社會青年	張 OO	女	31	OO 農業科技/專案經理	一般	大溪區	國際接軌、土地環境、在地文化深化發展
B	4	社會青年	程 OO	男	23	OO 組織部/助理	一般	龜山區	社會正義、交通、地方創生
B	5	學生青年	蔡 OO	男	19	國立 OO 大學/全校不分系學士學位學程	印尼	桃園區	兒少公共參與、教育議題、交通議題、學生自治
C	1	社會青年	卓 OO	女	22	新北市立 OO 醫院/護理師	一般	龜山區	學生事務、醫療環境
C	2	學生青年	盧 OO	女	23	國立 OO 大學/傳播學院碩士班	一般	桃園區	青年自我探索、女性成長、地方創生
C	3	社會青年	陳 OO	男	40	台灣人文 OO 協會/理事長	一般	平鎮區	教育文化、商業創新、社會福利、公益活動、工商心理學



C	4	學生青年	孟 OO	男	23	中國 OO 大學/政治系	排灣族	中壢區	學生權益、原民權益、環境保育
C	5	社會青年	張 OO	男	27	OO 大學/大學社會責任推動辦公室專任研究助理	一般	中壢區	地方創生、環境教育。
C	6	學生青年	謝 OO	女	20	國立 OO 大學/公共行政學系	一般	新屋區	偏鄉教育
C	7	社會青年	蔣 OO	女	22	國立 OO 大學客家學院/專任助理	一般	中壢區	地方創生、文化發展。

### 三、參與式觀察法

本文採用參與式觀察法（Participant Observation），因為過去傳統的研究中，訪談者通常是扮演客觀的觀察者身份，但如果能夠深入研究者的研究領域，就可以充分了解某些現象背後的意義（潘淑滿，2003）。參與式觀察法的其中定義為研究者進入研究領域，並且對某些研究現象透過觀察來搜集資料（嚴祥鸞，1996）。

不過，參與觀察法有諸多類型，包含「完全參與者」、「參與者-如觀察者」、「觀察者- 如參與者」、和「完全觀察者」這四個類型，其中本文符合「參與者-如觀察者」之類型，也就是研究者完全參與整個研究場域和過程。

相較於過往針對青年參與公共事務的研究多聚焦在中央政策，地方青年專責單位陸續成立後，有關地方政府機關層級針對青年諮詢委員會的個別研究與青年對於公共事務的參與較少有相關研究。本文希望可以透過參與式觀察法了解政策創新的過程與成效，期待藉由本文探討此參與公共政策的方式，能夠有助於讓青年的建議更加落實到政策上，也希望提供後續公民審議的相關研究作為活動參考的建議。

# 第四章 桃園市青年事務局導入政策創

## 新個案研究：議題演繹所



透過瞭解此「議題演繹所」研究個案的歷史脈絡、以及設計過程與流程架構與參與者的會後調查分析，可有助於了解這個計畫的獨特性。

### 第一節 緣起

桃園市政府是全台灣第一個成立青年局處的縣市。也因此，在局處成立的當初，就屬於一大創新之舉。青年事務局許多計畫都是創新的政策，比如成立全台灣第一個社團資源中心，讓以往需要獨自在外面募款的學生社團們可以獲得補助，發揮才藝與長才並進行許多社團的團隊組織訓練等；比如青年局成立創業相關職涯發展協助，開設創業課程、創業補助、新創小聚、新創空間等；青年局也成立社會企業中心，是全國第一個由直轄市政府成立扶植社會企業的部門，透過社會企業中心幫助有志青年做社會企業，努力創造商業模式的同時也回饋社會等計畫。

本文觀察，比較少有政府部門願意做像這樣的創新嘗試，青年局願意投入大量資源在沒有投票權的學生，或是給予通常百分之八十都會失敗的新創團隊資金和各種協助，以及培植普遍社會認知無法有大量盈利或顯性成果的社會企業等，因為其他公務單位多需要背負繁重的法定業務量，因此較無空間與預算做這些創新內容。

相較於許多其他政府部門投入資源和資金都需要有明確的指標，青年局投入給青年的嘗試比如新創補助，很難在短期內有明確的反饋與成效。不過也因此提



供青年朋友們嘗試的重要沙盒。本文認為，這些創新與突破都是本質上以政府角度致力於鼓勵青年嘗試的重要展現。

又如，在2008年，青年局有一個嶄新的嘗試，在當時「參與式預算」還不被眾人所知的時候，嘗試審議式民主的重要概念，利用參與式預算來進行「青年活絡富岡」方案徵選和民意調查，廣納民眾意見選擇方案，並且利用「參與式預算」方式來落實方案。當時這個參與式預算，根據筆者訪問許多局內機關人員發現，雖然獲得許多外界對於公民參與的肯定，但也因概念太過新穎，即便是許多議員都不能理解，甚至有「剝奪議員補助款」這樣的誤解出現。根據參與式觀察訪問發現，幾位公務員在執行此參與式預算專案時表示，與其經過繁瑣的公民討論，獲得鬆散且不成熟的結論，不如直接決定計畫內容，將預算花在刀口上請廠商執行更為有效率，且不被民意代表刁難。根據筆者參與式觀察發現，若是沒有先進行溝通，而是直接執行政策創新，初期多半都會伴隨不滿的異音。

換句話說，在民眾還沒有資訊對等的狀況下直接進行預算的執行，不只對民眾、民意代表來說難以理解，公務人員也會遭遇為難，比如受到議員的不斷檢視等。因此，如果一個創新的政策沒有經過完整的討論就實施，的確會產生不被理解甚至誤會的狀況出現。不過，本文認為，這樣的公民參與仍然是一種勇敢且創新的嘗試。

而本文中所提到的「議題演繹所」，其來源為105年桃園為了強化青年公共參與及溝通機制，培養青年人才，促進社會發展，提升桃園市政策之創新性及可行性，特別設立了「桃園市政府青年諮詢會設置要點」，並依據要點於105年3月29日成立「桃園市政府青年諮詢會」由市長擔任召集人，青年事務局局長擔任副召集人，及39位16-40歲設籍、就學或就業於桃園且具公共參與熱誠之青年組成。

每年青年諮詢委員會舉辦各式不同活動，第一屆至第三屆多舉辦像是「優點子提案」或是市政參訪等活動來鼓勵青年參與公共事務，也希冀用此方式來加強青年與公部門的連結。本文發現，有局內主管層提及某次的「市政參訪」，為了



讓青年了解水資源環境教育，青年局帶領青年諮詢委員們探勘地下十四米的污水處理管線工程，見證城市污水處理過程與背後的工程背景。當時這樣的市政參訪的確讓許多青年在探訪時感到震撼，因為這樣的市政參訪有助於讓青年更近一步了解市政工程。不過，青年諮詢委員會常常被許多民意代表或學者詬病僅有形式化作用，僅是給予青年諮詢委員發表意見平台，卻不採納青年諮詢委員的意見等。

為了改變這樣的認知，並強化青年諮詢委員所關心之公共議題的背景知識，並期待透過具架構及創新性的討論模式，使青年諮詢委員在關心公共議題且進行提案建議前提升公共參與知能及論述內容，也讓提案的內容更符合社會性及地方推動的實務現況，在第四屆的青年諮詢委員會中，就利用「政策創新」中的「概念創新」加入兵棋推演的想法，創立「議題演繹所」的新政策。

## 第二節 設計過程

過去桃園市政府率先推行參與式預算，但成果不如期待，審議式民主的實踐成效有限。雖然審議式民主強調公民參與、理性討論，但實際操作中，公民對政策背景知之甚少，討論常流於表面，難以形成務實可行的政策建議。同時，公民與政府之間缺乏持續、深入的互動，公民參與常是一次性、零散的諮詢，難以真正影響決策。因此，筆者身為當時的青年局長，認為可以創造一個嶄新的審議模式，讓公民在充分了解政策背景的基礎上，與利害關係人展開深度對話，形成共識，提出更加成熟的政策方案。為此，「議題演繹所」設計了一系列知識培力課程，幫助青年掌握政策知識；同時採用兵棋推演的方法，讓青年透過角色扮演，設身處地理解不同群體訴求，學習多元思考、尋求平衡。

另一方面，也希望藉由「議題演繹所」來實現「開放政府」的理念。在這個平台上，政府、民代、企業、NGO 等主體平等參與，且共同討論、協力解決問題。因此，整個過程透明開放，且是眾人智慧的結晶。「議題演繹所」希望在開放政



府和審議民主的路徑上，為公民參與探索新的可能。讓審議不再是表面文章，而是基於知情理解的深度對話；讓參與不再是零星附庸，而是持續回應的協力共治。由於筆者先前有研究關於「兵棋推演」的各式活動，因此構思「何不將兵棋推演納入審議式民主的一環？」讓政府與青年諮詢委員會有更多的互動，促進雙方互相理解，產生信任，並且讓資訊更加對稱後再鼓勵青年提出具體解決方案。計畫在開始之初認為，分享透明的資訊與創造可溝通討論的平台是審議式民主的互動過程當中很重要的成功關鍵。

桃園市政府青年局於 2008 年在富岡提出的「參與式預算」符合審議式民主的精神，但是因為觀念太過新穎，一開始不被理解，以至於受到批評。因此，如何能夠構思出促進有助於青年長期討論公共政策的活動與平台，是當時正在思考的。

如同本文先前所提及，我國公部門在一開始創建青年諮詢機構時，立意良好，均是希冀青年朋友能知所不言、為公部門獻策，然公部門的公務人員因業務繁雜，加上較為僵化的行政程序，相較於一般私部門或是民間企業，若無上級要求或是由上級進行開拓創新，事務官會相較傾向於墨守成規完成份內事宜。

筆者作為創造此活動的設計者，認為身為政務官，政務任命的價值，有引進其他概念與創新的責任。當時筆者曾因接觸「兵棋推演」的相關活動，深受「兵棋推演」所提出的「角色扮演」和「換位思考」的觀念啟發，認為若青年參與若非只是形式化的就表面看見的問題給予建議，而是實地理解公部門的決策過程和行政程序，甚至是更加了解公部門的政策內容，或許將改變青年思考的模式，進而獲得更好的民間建議品質。

於此，筆者將本來一年一度僅僅是花費一筆預算籌辦的青年論壇和市政參訪活動進行重新規劃，並開始與公務人員討論「議題演繹所」的創新實驗可能。政策創新的設計過程並非能夠一開始就設計完美，只能在互動的過程中不斷進行修正，最後創造出創新的成果與方案。「議題演繹所」也是如此，一開始在籌備過程時，也曾經擔心成果會不理想，深怕一起努力的公務員和青年諮詢委員們失望。

不過，遇到問題時，就和有辦理「兵棋推演」專業的淡江大學戰略研究所的夥伴，或是和熟知政府內部運作的高階公務員進行討論。在過程中，不斷地進行「滾動式調整設計」是此辦理活動推演順利的重要關鍵。



## 第三節 流程架構

流程架構分成「徵選青年諮詢委員」、「分組選議題」、「實地走讀」、「情境模擬方案討論」、「兵棋推演表演賽」五個環節。這五個環節是後來歸納整理的分類，在設計初始並沒有制定如此明確的架構，只是在遇到問題和狀況時不斷滾動式調整。

### 一、徵選過程

本文觀察，由於青年諮詢委員是一種市政顧問的身份，有特殊「光環」加持，過去青年諮詢委員在徵選時，常有民意代表特別來進行推薦與試圖干預結果的狀況發生。因此，青年局為了界定明顯的資格要求，有特別成立一個評審委員會來進行徵選，且也明定徵選條件，比如年齡、性別比、族群、學生和社會青年比例、以及區域分布、納入身心障礙者等元素。本文也發現，在與其他青年諮詢委員討論時，有委員提及，像這樣多元的徵選條件在其他縣市實屬少見。

第四屆桃園市政府青年諮詢會組成為，委員正取39位，且平均年齡28歲。(一)性別比：男性20人、女性19人，性別比例為51%：49%，符合任一別不得少於1/3規定。(二)族群：原住民族：排灣族計2位，皆為山地原住民。新住民：泰國1位、馬來西亞1位、越南1位及印尼1位，共計4位。(三)身心障礙者計1位、高中職在學生計3位。(四)學青及社青比：學生青年11人、社會青年28人，比例為28%：72%。(五)區域分布：11區，缺「龍潭區」及「觀音區」。

### 二、分組選議題

分組的部分，分成「政府機關組、民意代表組、和非政府組織組」三組。成



員分配的部分，由於此活動的核心目的是希冀可以藉由「議題演繹所」讓青年給予民間專業建議時，可以獲得更完整的資訊，並且透過角色扮演和實地探訪的狀態下，用「政府出題，青年解題」方式，讓青年更完整透明的理解政府決策過程，進而促進雙邊了解，得到問題最佳解方。因此，為了讓委員們能夠扮演不同角色，分組的依據為根據委員的工作與相關背景進行分組，分組過程均希望各組有具備不同背景的青年讓大家互相切磋交流。換句話說，如果過去曾經是民意代表的助理的青年，可能就會被分配到政府組，過去是NGO組織的青年，或許就會被分配到民意代表組。

本文認為，或許有人會質疑，為什麼不是以專業分組，比如讓熟悉該領域的人擔任該組成員，不過因為內部討論時定調，因為活動初衷是希望能夠用「角色扮演」形式來促進「不同角色互相理解」，因為希望讓委員能夠嘗試不同領域角色，故做此決定。

選擇議題的部分，則是請青年諮詢委員先提出感興趣議題，再來進行跨局處協調決定題目。111年2月11至25日向青年諮詢委員調查想要關注的議題，分別為「文化發展」、「社會福利」、「教育」、「永續發展」及「創業及就業」，並經過市府跨局處協調後定調以「青年發展」及「永續發展」推演。

跨局處協調的部分，因為需要解題的方向需要事前進行溝通，因此其實需要花費一些時間。比如海洋環境的題目，需要有環保局和海洋管理處配合，才有可能順利進行。因此在選題的時候其實需要經歷一來一往的溝通。比如，青年局的主管必須帶領承辦去海管處拜會，與海管處討論有意願讓青年參與的議題，並進行事先的溝通與規劃。本文觀察，雖然這些乍聽下來似乎無困難，不過若是遇到一些沒有意願參與額外事務的局處而言，青年局的拜會就會時常碰壁。以此案例來說，當時的海管處很熱心且對此活動有興趣，讓溝通很順利。

經討論，青年發展的探討面向為「桃園市人口平均年齡約為37.5歲，在六都最中年輕，青年需求的多樣化，如何規劃出適合並滿足青年朋友需求之場域？以八

德擴大重劃區來看，新規劃之北區青少年活動中心可以規劃什麼樣的設施空間提供青年朋友使用？」

永續發展的談論面向則是有關環境教育，主題是「有關海洋客家牽罟文化館、新屋石滬故事館、草漯沙丘觀音展示館、藻礁生態環境教室及許厝港國家級濕地等沿海五大環教場所，未來可能面臨整合及串聯的問題？資源如何共享？如何整合行銷？如何形成帶狀生態旅遊？這五大場館均由民間協會經營管理，體制上如不透過政府機關補助或相對的資源，如何達到自給自足，形成環教產業鏈？」

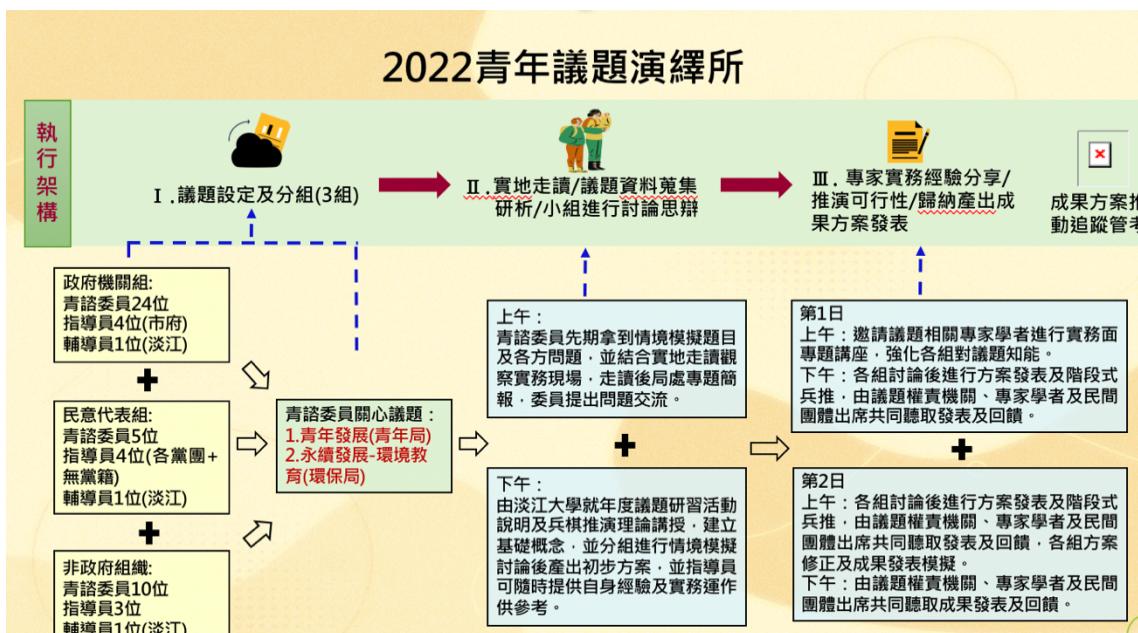


圖 四-1 青年議題演繹所流程圖

資料來源：桃園市政府青年局

### 三、實地走讀

在議題進入真正的探討前，為了讓委員們更瞭解選題，特別委託淡江大學與公務員們依據不同的主題，合作製作相關閱讀資料，讓委員們能在實地走讀前，對相關領域已經有一定的熟悉程度，再去進行走讀。由於有兩個主題探討，因此去了兩個走讀現場。

環保永續題的走讀，當時設定的問題為「如何活化桃園沿海五大環境教育設施？」因此就實地帶領委員們前往全國唯一個藻礁生態教室參觀，親自到沙灘看

何謂藻礁，並且邀請海管處的公務人員、當地的協會導覽、當地的一些民意代表等人來進行相關議題的探討。

討論青年議題時，因為探討內容是「如何規劃未來的北區青少年活動中心？」從這個案例中，青年局選了一個局內過去曾經活化的成功案例，也就是政府ROT案「新屋青少年體驗園區」帶領大家了解何謂ROT，當時是怎麼活化此區域，並請當時的規劃人員包含當時的承接此專案的公務員與廠商等都現身說法。之後再帶領委員們到園區內體驗園區設施，了解體驗園區存在的目的，也告訴委員們這個過程的執行細節。

此外，走讀的流程為，青諮委員先期拿到情境模擬題目及各方問題，並結合實地走讀觀察實務現場，走讀後局處專題簡報，委員提出問題交流。再來由淡江大學就年度議題研習活動說明及兵棋推演理論講授，建立基礎概念，並分組進行情境模擬討論後產出初步方案，並由輔導員隨時提供自身經驗及實務運作供參考。

表 四-1 實地走讀流程表  
資料來源：桃園市政府青年局

議題實地走讀流程表			
時間	配當	活動內容	說明
10:00-10:30	30分	報到	
10:30-11:30	1 時	導覽介紹及體驗	
11:30-12:00	30分	專題簡報	由權責機關簡報並邀請專家學者及非政府組織列席交流分享
12:00-12:30	30分	議題交流	
12:30-13:00	30分	小組破冰與午餐	
13:00-14:00	1 時	研習活動規劃說明(15分) 兵棋推演理論(45分)	淡江大學國際事務與戰略研究所 <b>翁明賢</b> 所長
14:00-16:00	2 時	小組議題方案討論、指導員講評及初步方案產出	各組配輔導員 1 名記錄



#### 四、情境模擬方案討論

在走讀兩場活動完畢，也初步了解議題後，便要開始進行推演。這個階段的辦理時間為10月份，於桃園市青年事務局辦理兩日活動。第一日進行專題講座、各組情境模擬方案討論發表及階段式兵棋推演，並邀請權責機關、專家學者及非政府組織聽取發表及回饋，由輔導員從旁進行記錄及輔助小組討論；第二日各組修正確認方案及組進行成果發表（兵棋推演表演賽）、講評回饋。

表 四-2 議題演繹所方案發表

資料來源：桃園市政府青年局

議題研習暨成果方案推演發表（第1日）			
時間	配當	活動內容	說明
09:30-10:00	30 分	報到暨小組時間	
10:00-10:10	10 分	開場致詞	青年事務局陳冠穎局長
			淡江大學國際事務與戰略研究所翁明賢所長
10:10-11:10	1 時	專題講座	
11:10-12:10	1 時	小組討論	
12:10-13:00	50 分	午餐	
13:00-14:00	1 時	各組方案發表及回饋	各組進行議題方案交流，邀請議題權責機關、專家學者及非政府組織共同聽取發表及回饋，提供修正建議
14:00-15:30	1 時 30 分	議題式三階段兵棋推演（文化發展）	第一階段（平時）：狀況下達 Ex:該政策在建置到一半突發狀況如預算凍結，要如何因應? 第二階段（央地關係）：狀況下達 Ex:政策準備發布實施，惟中央政府發布之政策與地方衝突如何處置? 第三階段（準執行）：狀況下達 Ex:政策推出後發生○○問題，媒體大肆報導，民眾於各地陳抗如何處理與調節?
15:30-17:00	1 時 30 分	議題式三階段兵棋推演（永續發展）	

這個階段要進行「青年議題、環境議題」兩個狀況題的討論。在設計此環節時，為了避免後續青年的推演成果被媒體拿來做攻擊市府的文章，因此所有的設定都虛擬化，故將城市擬人化叫做「水蜜桃市」，把青年活動中心稱做「桃樂絲



館」等。

在狀況題中，把狀況提出，並請三組人馬開始進行推演行動。各組在主持人公佈完模擬狀況後，開始進行推演的討論。比如環境議題中，提出在沿海辦理音樂活動，固然帶動地方發展，卻造成海洋污染為題，讓委員們進行政府、議會、地方組織遇到問題時可能會有的狀況和解決方式。

以下為當時推演的兩個狀況題：

#### 2022 青年議題演繹所-永續發展議題模擬市政狀況題一

##### 背景說明：

水蜜桃市作為全台青年移居第一選擇的城市，依山傍水富有自然人文氣息，風光明媚氣候宜人，市府在推動市政之餘兼顧打造永續家園，響應聯合國 17 項永續發展目標(SDGs)推動市政，2025 年初與在地協會合作（委託經營）設置沿海石滬、藻礁、沙丘、濕地及海洋牽罟文化等五大環境教育場域，但是在推動過程中產生課題包括如何有效「吸引人流來到沿海促進地方發展」及「鼓勵青年返鄉或移居投入地方工作」等亟待探討解決。

##### 模擬狀況

1. 水蜜桃市政府於 2026 年 7-8 月份與在地協會經營的五大環境教育場域合作辦理「『守護海岸』聯合馬拉松」及「孕育萬物海洋音樂日」活動，並行銷包裝為年度兩大盛事進行宣傳，希望能透過大型活動吸引人潮來到沿海觀光旅遊，進而帶動地方發展。
2. 2026 年 10 月，雖然 7-8 月份活動確實吸引人潮也促進地方觀光收益，但是活動期間攤商雲集造成塑膠垃圾汙染海岸及濕地、附近交通阻塞停車位一位難求、舞台噪音吵雜造成過境候鳥不敢停留等問題，並活動結束後地方回復到過往人潮寥寥無幾情況，且環教場域長久以來沒有年輕新血加入營運，地方協會向政府機關爭取補助維持營運非長久之計，地方協會開始進行抗議行動向水蜜桃市政府喊話提出訴求，同時向民意代表陳情，面對民意聲浪的壓力及議會監督，水蜜桃市政府需要提出長遠的政策協助地方發展……

##### 各方推演行動

水蜜桃市政府	Step4 水蜜桃市政府受到議會監督質詢答覆（各局處） Step5 市長會同相關局處召開大型專案會議，各局處就權責業務提出可行性計畫，整合後納入年度政策白皮書。 Step6 水蜜桃市政府召開記者會發布白皮書。
水蜜桃市議會	Step3 質詢水蜜桃市政府局處首長，要求提出規劃改善並揚言檢討刪減年度預算。
地方協會 (場館經營單位)	Step1 展開抗爭行動，向水蜜桃市政府提出訴求。 Step2 向水蜜桃議會陳情，希望議員能夠關切市府對訴求的回應。

##### 主持人執行事項：

1. 背景說明帶入模擬市政情境及簡單描述模擬狀況後交棒給青諮委員模擬推演。
2. 在推演步驟之間串場補充當下場景狀況。



#### 背景說明：

水蜜桃市大力推動青年政策，設立青年事務局推動各項青年發展工作，目前市府正在推動大水蜜桃十年計畫，將位於北區的柒德區進行土地重劃大興建設，包括捷運白線趕工通車、公車站牌增設等大眾運輸工具的推動，並於 2025 年在柒德區設置青年活動中心-桃樂絲館，以 OT 案方式招商營運，期待能夠帶動地方發展，廠商參據政府的計畫充滿期待爭取營運，卻突然受到肺炎疫情影響衝擊來館人數，導致實際營運不盡如意，廠商希望水蜜桃市政府能夠有減免措施等，經過與市府協商後未達成共識。

#### 模擬狀況

1. 在桃樂絲館開幕啟用沒多久，傳出館內設施不符合青年期望與需求(租金太高、交通時間過長或者使用時間太短)等情況，使開館至今場設使用率低迷。
2. 在第一年度的財報中，大月開發發現有些層樓廠商在營運上有所困難。市政府方也受到議員的質詢備感壓力，因此希望營運盡快改善。

#### 各方推演行動

水蜜桃市政府	Step3 水蜜桃市政府受到議會監督質詢答覆（各局處） Step4 政府組針對議員質詢內容以及館設使用率過低等情況，提出相關改善方案及配套計畫。
水蜜桃市議會	Step2 議員質詢水蜜桃市政府。
大月開發 (場館營運商)	Step1 廠商找議員訴諸媒體提出訴求

此外，值得注意的細節是一開始各組當中並非一開始就有「指導員」，一開始僅有「輔導員」。「輔導員」是淡江大學國際事務與戰略研究所碩博士生隨組觀察協助。主要任務為協助各組填寫議題相關資料、確保兵推過程程序順利、觀察青年諮詢委員之討論過程，並且寫成觀察日誌、協助討論不要偏題，並且試著用「政策目標為何、程序上如何做到、可配置資源有哪些」等戰略思維思考、必要時加入青年諮詢委員一同討論。

「指導員」為對該組有相關實務經驗的專家學者隨組指導，若為政府機關組則請局處派遺股長以上或熟稔議題相關業務之承辦人擔任。主要任務是聆聽小組討論政策，適時給予相關建議，指導青年諮詢委員修正討論方向，以期產出政策能夠符合實務運作。

一開始僅有淡江大學的輔導員時，會出現對公務部門不了解，委員們問問題無法解決的狀況發生。不過本文觀察，這跟淡江大學的執行團隊專業無關，因為



公務部門的內部運作和科層組織架構本來就並非外部所能理解，況且很多專業的業務內容更是隔行如隔山。

有鑑於此，總裁部（淡江大學翁明賢教授團隊與青年局組成。主要任務為評估青年諮詢委員提出的方案，指出政策缺失和盲點，模擬可能問題，並觀察委員回應。通過不斷挑戰和討論，使政策更貼近現實）內部討論後，決定增加「指導員」，讓每個議題都有對應到的公務人員能夠協助委員更加了解議題。

本文觀察，在有公務背景的指導員加入後，討論變得很加順暢。在青年議題方面，青年局的專門委員、科長、股長都一起進入討論。舉例而言，過去曾經在觀旅局歷練過的科長，就可以和委員們分享過去如何辦理觀光相關業務的活動，青年局未來若要活絡活動中心，可以如何辦理何種類型活動等經驗。有了指導員的加入，諮詢委員們在實務上的問題也可以獲得解答。

## 五、兵棋推演表演賽

在第一天的推演結束後，就來到兵棋推演表演賽環節。其實在推演結束後，一開始淡江大學團隊並沒有想過還要舉辦一個成果發表的這種帶有表演性質的活動。不過，因為作者觀察，青年諮詢委員的表現其實都希望可以被看見和肯定，因此後來決定有成果發表來一個真正實地演練，也當作最後媒體曝光的素材。

因此總裁部特別開會討論，並規劃最後的表演賽題目。題目清楚明瞭，也是整個活動的總整理：

**兵棋推演表演賽 兵推主題如下：**

水蜜桃市的香蕉區中的五大環境教育場域因人口外移成為蚊子館，水蜜桃市府提出辦理電音趴，但因恐造成生態破壞遭海龜協會大力抗議。

- 推演行動一、水蜜桃市政府在水蜜桃市議會備詢，議員砲轟要求水蜜桃市需規劃讓人才回流的政策。
- 推演行動二、水蜜桃市政府召開記者會提出解決方案

在這個活動中，為了帶領大家進入角色。各組的輔導員開始給委員們想像。

比如政府組播放官員備詢影片，民意代表組則播放各種議員質詢影片，NGO組則播放環保團體陳亢新聞等，由輔導員告訴各組如何進入角色。

本文透過參與式觀察發現，在這個實驗的過程中，委員們一開始其實是充滿不確定以及困惑的，有時甚至有點焦躁。甚至在表演賽前，委員們都仍然不知道在上場時該怎麼表現。不過，在指導員和輔導員的幫助下青年諮詢委員們能夠逐漸進入狀況，並開始理解要如何進行角色扮演，並將自己融入角色，越到活動的尾聲，越可以從委員的眼神看到駕輕就熟的自信。

參與式觀察發現，最後的表演賽，所有的委員們表現亮眼，由NGO組織海龜協會先發起陳亢，還場作詞曲，用歌曲抒發陳亢之情、再用議員接獲陳情質詢市府作為、市府跨局處整合提出政策規劃來做最後呼應。而最終的政策規劃也提供桃園市政府納入未來永續政策推動的依據。本文觀察，由於委員們完全融入情境，機關局處的公務人員也對青年諮詢委員的建議成熟度感到驚訝。由此可推論，在獲取完整資料並進行爬梳之後，青年諮詢委員的建議和討論都會傾向趨於更加成熟，也更加貼合現實狀況。

## 第四節 政策個案選擇

### 一、選擇本研究個案原因

研究政策創新在全台灣有許多案例，本研究選擇以筆者親自參與與設計的桃園市政府青年事務局的「議題演繹所」作為個案研究對象，主要有以下幾個原因：

**(一) 桃園市政府青年事務局是全台灣第一個成立的青年專責機構，代表性與開創性兼具。**

作為全國首創的青年事務專責單位，桃園青年局在青年政策的創新與實踐上扮演著領頭羊的角色。探討桃園青年局的創新實踐，有助於為其他地方政府的青年事務發展提供借鏡。



## （二）「議題演繹所」是桃園青年局在推動青年參與公共事務上的一項創新嘗試。

本個案跳脫了以往桃園市政府青年諮詢會議的傳統模式，引入了兵棋推演、跨域協力、審議討論等創新元素，為青年參與公共政策開闢了新的路徑。深入剖析這一創新案例，可以豐富我們對於青年參與和公民審議的認識。

## （三）「議題演繹所」體現開放政府與協同治理的理念。

本個案打破了過去桃園市政府主導政策制定的傳統模式，召集了政府、民代、NGO等多元利害關係人共同參與，展現了開放、協力的治理精神。探討這一案例，有助於我們思考在青年事務領域推動協同治理的可能性與挑戰，也為其他政府部門的創新實踐提供啟示。

## （四）桃園市政府青年局作為一個相對年輕機關，其組織文化與行事風格都帶有鮮明的創新、活力、開放的特質。

如同本文先前提及，桃園市政府青年局公務人員平均年齡較低，因此組織文化相較其他僵化的機構來說具有獨特性。

綜上所述，選擇桃園市政府青年事務局的「議題演繹所」作為研究個案，既有其獨特性，也具有一定的代表性和理論意義。透過對這一創新實踐的深入個案研究，不僅可以總結桃園經驗，也能為台灣青年事務發展和公部門創新研究貢獻本土化的理論思考與實踐借鏡。

## 二、「議題演繹所」與其他政策工具比較

「議題演繹所」與其他的政策工具，比如已在許多國家實行過的參與式預算、公共論壇等審議式民主的活動有何特色有何差異？

2004年青輔會舉行青年國是會議，雖然活動初衷本身是為了提供政策見解，並針對具有爭議性的問題，找出大致的青年見解。

最後卻因為時間限制和為了產生好結論來「報告總統」與「報告院長」，導致許多結論都變成老生常談（劉正山，2009），且行政機關舉辦的公共論壇只是諮



詢性質，因此回覆建議基本上沒有必要，因此就算民間的審議是深化民中的很重要的一環，但有時公共論談若是依照過去的模式做進行重製，將會發生「目標為何」、「誰來發動」、「誰來理會」的三個根本問題（劉正山，2009）。

由此可知，公共論壇有操作上的限制，在執行上會有理論上的落差。公共論壇與演繹所的差異在於，公共論壇就如同先前桃園市政府青年局前幾屆辦理的青年諮詢會議一樣，目的都是讓青年暢所欲言地給予建言，不過這個立意良好的政策除了花費許多預算外，無法解決政府部門與青年的資訊不對稱關係，進而也無法產生良好的民間專業建議。

此外，過去幾年舉辦公民會議的中央和地方官員中觀察發現，因為目前審議式民主模式在國內沒有明顯的法律定位，再加上多半對於公民會議的結果產生質疑和不信任，也因此公務機關都用「參採」的方式，很難積極的納入政策執行，最終導致公民會議的結果與民間意見無法與官僚體制結合（黃東益，2008）。有學者認為，應該要建立制度化形式，如成立公民審議委員會，像是丹麥的科技委員會，或是仿效丹麥的專家會議，讓決策時參採專業意見，來兼顧專業和民主力量，減少公共會談與政府之間的摩擦，讓民間意見專業性提高，增加政府機關的參採度（黃東益，2008）。

「議題演繹所」雖然沒有制度化，但其在議題探討時所邀請的相關專家幫助青年諮詢委員更了解議題的各個面向，也是拉高民間意見的專業性。

台灣過去已經有幾十年審議式民主經驗，先前便有許多學者累積許多觀察。參與式預算要成功，需要具備許多條件，比如有研究在探討新北市參與式預算的可行性時，提出需要有「市長的意願」、「社會組織的參與」、「清晰的既定規則」、「培養市民及政府官員的預算能力」、「廣泛的資訊傳播級及技術性的標準」、「公民文化及公民意識」、「地方自治精神」、「政府預算資訊公開」、「議會賦權」等條件（蔣喬玲，2013）。但要滿足以上所有條件再實施參與式預算實屬不易，可能在參與式預算實施前就必須訂定參與的金額不宜太高，並且慎選議題

來避免後續失敗的風險。

綜上，參與式預算有其風險，且具備參與式預算的條件，最大的成功要素就在「公民的資訊對等」，因為在公民對資訊了解不夠的狀況下，公民很難提出具體且符合現實的專業建議。

「議題演繹所」與「參與式預算」的差異性為議題演繹所單純就議題進行政策評估，可避免參與式預算所產生的失敗風險。本文認為，審議式民主的政策工具需有前期的相互了解活動與政策評估的討論，才有利後續審議式民主活動的推動。本文也認為，沒有一個政策工具可以完美的解決所有問題，可用協同式方式針對不同議題多管齊下使用各種政策工具，來達到最佳解方。本文希以桃園市政府青年事務局「議題演繹所」之計畫為例，來討論政策創新採用的過程以及成效，並試著探究未來如何擬定策略來鼓勵我國公部門發展政策創新。

#### ● 政策工具比較：

表 四-3 政策工具比較

資料來源：作者自製

政策工具	風險/負面	正面效益	備註
參與式預算	因為需投入預算，因此若失敗所耗費用高	實現公開透明、公民參與的目標	前期需要設計好選題、且讓民眾充分了解預算概念會較好實施
公共論壇	容易取得較於分散的籠統建議	取得廣大青年建議	前期需要設定好議題，也讓參與青年有更透明的資訊以提供更好的政策建議
議題演譯所	設計且實驗需要花費大量時間人力，且因為難以制度化，政務官換人便沒有延續性	討論深度深、且方向明確	前期需要設計相關模式，包含邀請何類專家學者與如何設計讓青年更能瞭解已提等，需要有相關經驗且熱忱的公務人員參與較可能成功



### 三、本個案五大創新之處：

#### （一）將「兵棋推演」的概念首度應用於青年參與公共政策：

傳統的兵棋推演多用於軍事戰略或國家安全議題，此個案創新地將其運用在地方青年事務，開啟了兵棋推演在公共政策領域的嶄新應用。透過角色扮演、模擬推演等方式，讓青年實際體驗政策制定的過程與挑戰。

#### （二）跨域協力的參與式政策設計：

議題演繹所打破桃園市政府青年局傳統由政府主導政策規劃的模式，召集了跨領域的利害關係人，比如政府部門、民意代表、NGO、專家學者等共同參與政策設計。這種開放式的協力治理模式，有助匯集多元意見，提升政策規劃的周延性。

#### （三）融合審議式民主與開放政府的精神：

該個案將審議式民主的精神融入政策規劃，透過深度對話、理性討論等方式形塑共識。同時也展現開放政府的理念，以公開透明的方式讓利害關係人參與政策制定，這是桃園市政府青年局過去較無有的經驗。

#### （四）建立獨特的青年參與機制：

有別於一次性的青年諮詢活動，過去桃園市政府只有舉辦「優點子提案」，僅僅提供一次性的提案，並無討論。議題演繹所建立了較為長時間的青年參與機制。透過階段性的議題討論、政策提案等流程設計，讓青年的意見能持續、循序漸進地影響政策規劃，而非僅止於表面、零星的諮詢。

#### （五）理性討論與知情參與：

個案設計一系列知識培力課程比如，議題導讀、政策解析、模擬推演等，強調參與者要有紮實的政策知識基礎，才能提出更深入、可行的政策建議。這種基於理性討論與知情參與的審議模式，有助提升公共論壇品質，也扭轉了桃園政府和青年諮詢委員以往的關係，轉向夥伴關係。



## 第五章 桃園市青年事務局導入政策

### 創新的過程分析

#### 第一節 管制面向

本研究透過管制面向試圖了解什麼樣的制度會影響政策創新的導入。在深度訪問中發現，管制性制度當中的正式規則和非正式規則都無法促使公務人員完成政策創新，反倒是沒有了這些規則，可以讓首長有更大的空間去設計構想可能的政策創新方案。被問及對於是否有正式規則影響公務員執行次「議題演繹所」專案時，在訪問執行此議題演繹所專案的青年局執行專員（以下稱D1）時，D1表示，其實每年度有規定青年諮詢委員會需要例行性開會，不過青年諮詢委員會的活動方向可以自行設計，因此不存在是否有規定一定要執行的問題。

機關每年度都會進行創新業務規劃，一開始，這個年度也依照青年諮詢委員會的設置要點來規範，那就是要例行開會。當時就是要看你（青年局同仁）要怎麼規劃樣式。當時也沒有規定要推動，只是（我）聽到新的概念，就會想辦法推動。（受訪者D1）

D1的直屬主管，也是負責此案的部門主管（以下稱D2）則表示，只要在組織架構內的框架就必須要執行，除非是沒有在組織章程外的，或是違法的指示才不行。

對於在主管階層就是要貫徹長官的使命，只要給我的任務必須在框架內執行，就要全力配合。除非不是在組織架構內，或是違法的才不行。青年局本來都會有業務調整，我自己的立場是，只要可以讓青年諮詢的意見可以接地氣，就會支持。（受訪者D2）



D2是服務公職超過24年的資深公務員，他表示，許多其他局處的單位會有中央法令作為框架，因此有很多法定業務和侷限，不過青年事務局因為沒有，長官要推行政策創新就會相對容易許多。

我剛好在不同單位待過，很多單位有很多法令，所以創新會侷限。青年局沒有中央法令作為框架，只要45歲以下年輕人都是我們服務對象，在這樣的條件下，比較容易完成首長意志。舉例新竹市或新竹縣的青年單位，有些在勞動局有些在教育局以下，能夠執行的層面就會不同。比如新竹縣府的團隊，因為他們在勞工局以下，處長的要求就會跟我們不同，比如簡報題目要正式等，明明是青年諮詢委員要交流，但有些就會比較僵化，但我們（桃青年局）就不會。因為我們沒有法定業務，所以局處首長想做的就可以發揮。

（受訪者D2）

另外，D2也表示，因為青年局的業務內容並沒有太大的危險性，所以容錯率也高。比如某些局處如果失敗就會被議會或是輿論給檢討、抨擊，但青年局因為是給青年嘗試各種可能的單位，因此包容性也比較高。

…青年局的事物也沒有那麼大的危險性，不像其他局處。你看我們提供的是跌倒三次的創業系統，我們可以提供不同的支持跟補助方式。但其他局處失敗三次就會被檢討，青年局和其他局處的本質上就不同，比如觀旅局，做一個活動不好玩，難道可以辦第二次？（受訪者D2）

此外，管制性制度中有提及，如果在規定中可能會有影響公務員考核成績的部分，也會視為一種強調「強制、權威」的成份在。因此，在問及是否不執行此議題演繹所會有影響評鑑分數，甚至列入考核的狀況發生時，D1表示：

我在青年局三年以來從來沒有這種事情發生。因為人事考核部分有很多面向，可能是工作能力、態度、差勤、考核等。所以這個活動和計劃就算不執行，說實在也不會降低評鑑分數。  
（受訪者D1）

從此可以發現，管制性制度的正式規則並不是影響政策創新的成因，因為並沒有條文或規範明定一定要執行，若不執行或是執行的狀況不佳，也不會影響內部成員的考核。

在某些公務部門當中，也存在非正式規則，也就是沒有特別訂出來，但會對公務人員有影響的某些不成文規定。在訪問過程中，問及是否會擔心是否不執行此案，而是說服長官延續前一年的活動辦理是否會擔心長官有負面觀感時，D1回應「實際上還真的完全沒有。」不過，D1也補充在未參與計劃之前，因為沒有接觸過相關概念因而有些擔心和緊張。

一開始一定會有不安的感覺，會陷入自我懷疑，不知道是否可以達到計畫，當時也會很擔心，會不會到時候來的青年諮詢委員們這些參與人員無法了解。不過當時局長有帶我們去拜訪兵棋推演的專家，就是後來合作的淡江大學去了解整個概念，那時候（心情）就有輕鬆許多。（受訪者D1）

從訪問機關內部人員有關正式規則和非正式規則的管制性內容探討管制性在採用政策創新的過程中有什麼影響時，本文總結發現，制度三支柱當中的「管制性面向」並非此個案中政策創新的促成原因，應當是「包容環境」。因為管制性因素當中的正式規則和非正式規則都無法促使公務人員完成政策創新，反倒是沒有了這些規則，可以讓首長有更大的空間去設計構想可能的政策創新方案。另外，也因沒有法定需要完成任務，公務人員較無壓力，容錯率和包容性也比較大，嘗試政策創新的可能性就較高。

本文認為，「包容環境」即是提供一個可完整實驗政策創新的良好環境，有計劃式的創造一個有利於政策創新發展的環境是政策創新不可或缺的成分，有利於政策發展的環境需要「給予適當的人與資源」。

適當的人，若以此案例來說，就是在對的一群人中給予對的協助者。比如在一開始時，青年諮詢委員在徵選時，很常會遇到「地方民意代表或地方人士要局處首長答應塞人」進入諮詢委員會的狀況發生。不過，在授權給執行人員設定好篩選條件（性別比例、族群比例、學生與社會青年比例等）以後，就看面試委員

的選擇。也就是說，若給予執行人員知道該活動的走向與性質，執行人員會很清楚的知道專案性質。比如執行的淡江團隊 E2 就表示：



這次演繹所很特別的是這些人都是自願性參加的。但我過去接受到的成員都是被要求參加，所以投入度差很多，其他人就會感覺被指派來參加，只想活動過完。但這次委員們都很投入，研究得很起勁。我覺得活動可以成功，主要是參與度，因為背景都很不同，一定要大家都發表意見，才可以把很大的議題去發表多元意見。（受訪者E2）

又如，D1 執行專員一開始不知道「兵棋推演」的概念為何，和局裡同仁與團隊一起到淡江大學戰略研究所與所長和團隊討論，找到專家一起討論，讓兩方合作，一起進行許多實地參訪的討論，就會讓該案執行人員較為安心。此外，當時的推演時，需要跨局處來一起協助沿海岸的環境推演，當時青年局特別找到海管處處長與其團隊協助，海管處上下除了處長和科長親自一同參與外，各式走讀走訪也親力親為的幫忙。在後續訪談中，D2 也不斷強調，此計劃海管處相當幫忙，若要再複製此計畫，若沒有適當人選配合，可能也會相當困難。

適當的資源，就是計畫的人力和預算。除了找到對的人，也需要有相對應的預算，當時在制定此案時，必須給予相關資源的支持，比如訪問中，D1 和 D2 也有提及，有時候有些機關有心想做，但也做不到，比如新竹的青年專責單位編製就是在其他局處底下，在人力與預算不足的情況下，也無法做到面面俱到。因此，本文觀察，給予對的人與資源，是給予政策創新良好的環境的重要條件。

## 第二節 規範面向

本節就公務人員是否對局處因為有同一價值觀或是信念來幫助政策創新來進行分析，試著探究理念與價值是否會對公務人員帶來影響時發現，設計此個案的 D1 已經執行青年諮詢委員的案子已歷時有三屆，從第一屆青年諮詢委員誕生就一直承辦業務，理應是對這項政策方針最理解也最熟悉的公務員。D1 認為青年諮詢

委員會有三個價值，培力、合作、傾聽，而議題演繹所都有完成這三個理念。



一開始青年局推動的目標，我認為青年諮詢委員會有幾個核心價值，一人才培力，讓更多青年響應議題。第二，合作，這次的議題演繹所也是相同的概念，市府和青年是站在一起的，而非對立。青年透過自身力量在各個角落發揮他們的創意和專業。最後核心是青年的意見。我認為這次議題演繹所不只有符合這個概念，而且是完全符合這個核心理念。因為我們實地走讀，用實際行動了解，用過程中收斂成文字記錄和整理成意見。（受訪者D1）

D1也提及這些學員的學習成果，有時青年諮詢委員提出建議前並不知道自己提出的意見可能先前就已經有在進行，青年諮詢委員在接受指引後發現可以在某些基礎點合作的可能。

委員們可能一開始就自己看到的面相提出問題，但經過演繹所後，我們有給他們一些資料，比如各局處的資料，讓他們理解提出問題時可以自行搜尋相關資料，也可以了解很多他們提出的問題其實已經有相關的政策和法案。很多委員以前倡議，但這次他們從問題、純粹發聲，到反思、找資料是否有民意代表和團體已經在關心。

（受訪者D1）

D1也舉例，先前有局內認知為「憤世忌俗」的地方創生夥伴，時常在事件發生時找媒體或尋求社群管道去發聲批評政府，但後期的合作上，他也逐漸從「憤青」轉換成「知道如何跟政府合作、有論述的青年。」

就像之前有比較憤慨的地方創生青年，到後來跟市府合作發現可以折衷跟共好。我認為很需要演繹所和營隊至少有這些活動讓他們激發創意想法的計畫，不然就會停滯不前，因為資訊太多容只看表面，就很容易成為憤青和酸民，計畫給他們充分資訊了解事情。（受訪者D1）

D1在籌辦整個活動和設計課程內容時，看到學員在這個活動中的思考上的改變，D1也提到他如何設計分組，讓不同背景的學員可以有不同的刺激，學員因此改變思維想法，這些案例也讓他獲得籌辦此活動的成就感。

我們是計劃制定者，一開始就先分組，希望他們思考的模式可以跳脫既有框架，了解不同層面的人遇到的問題。比如XX委員創業，以民間角度是一個直接受益者，他會關心政府優惠措施，會想知道政府怎麼運作，我把XX委員分在政府組擔任局處首長，他透過這個過程和公務員聊天，了解他們制定政策時不能只顧單一層面的人而是要顧及公共利益。XX才了解有些設定要某些條件才能申請



補助，為什麼不能給那麼多。為什麼有些計畫給得多有些給的少，因為公部門預算有限狀態下，要給最大利益。XX委員到最後就會替公部門思考，一開始提計畫時會去要求，後來參加後，就會去思考是否結合公益等既有政策，來得到雙贏局面。他現在跟各局處都處得不錯，這就很成功，她現在都知道政府怎麼運作，他會願意換位思考，甚至很多機關現在會邀請他變成無給職的顧問。

（受訪者D1）

D1所提及的這位XX委員，其實就是學生訪問的F2青年諮詢委員。在交叉比對F2和D1對於此議題演繹所的看法是否也是如D1所觀察的有收穫時，F2表示，

我會切換角度去看事情，議題走訪時可以跟相關局處提問、了解挑戰，好處是說提出的東西不會太脫離現實，後面密集模擬市政… 收穫最多的是了解局處彼此的分工模式，這是我之前沒接觸到的。另外，輔導的是淡大，他們幫忙寫情境劇，我覺得滿好的，因為可以把常見的狀況走過一遍。最後的成果很像模擬的事情發展，比如模擬陳亢、用記者會模擬跨局處的過程是一個全局觀了解。

（受訪者F2）

本節分析「規範」是否造成政策創新的結論發現，Scott提出的成員內化價值觀判斷對公部門機關內促進政策創新有正向影響，從此案例可見，機關承辦人員認定有價值理念是符合機關內對青年參與公共事務的目標，若這個政策創新符合，且有相同的價值與理念，公務人員就會傾向努力去達成來完成自我實現。以本研究而言，規範這個名詞或許比較難直覺認知此概念，因此本研究認為此面向為「組織價值」，也就是有相同的組織價值和目標，會更吸引人來完成這樣的目標。

### 第三節 文化認知面向

本文試著研究在政策創新的過程中，此政策創新個案中的執行公務人員是否有互相學習、參考的行為，且互相參考行為是否會造成繼續執行政策創新的動力？D2表達其他局處在看到議題演繹所宣傳的社群和新聞時，都很驚奇，會想要特別前來取經，為的就是希望未來可能可以參考和模仿。



青年局八週年慶的時候，新竹市政府的XX科長有特別來，想要了解我們怎麼進行演繹所，其實當時我們一發表登上新聞時，他們就有打電話來問了，因為他們很佩服，也覺得做出這樣的計畫不容易。不過，新竹沒有相對資源，手上有多少子彈多少兵就知道，很多縣市想做但做不到。確實有其他局處認為我們很不同。這其中不只是資源的困難，因為還需要人力、精神、還要跨局處。比如新竹的單位他們的青年單位只有科，不像青年局有一整個局處處理青年議題，青竹資源很少，能做的也少。

（受訪者D2）

從機關內部受訪者的訪問中，一直頻繁提及「全台首創」、「需要耗時耗力才能完成」、「很辛苦」、「不容易」、「其他地方很難做到」等關鍵字詞，也可以從中看出參與人員對此計畫除了非常用心之外，雖然過程中充滿困難，但也可從言語中感受到機關內部成員的驕傲與成就感。

過程雖然辛苦，前置作業的確需要比較多磨合，像局長也很重視，開過很多會，也找淡大來討論，這些就不是只是電話溝通就可以，因此最後結果很不錯！像明天新竹縣來拜會，我也會跟他說我們怎麼做。我們的兩天一夜的操練讓委員們感情很好，比起其他縣市只是提案，這些委員們把自己當成議員監督執行的感覺差很多，我們是真的有做很多事情，像今年我們在做資源包（議題演繹所之後的新專案）都是不同的方式讓青年參與。很驕傲可以拿出來說嘴說很厲害！（受訪者D2）

設計此案的局內成員D1則認為，身為團隊可以完成沒有一個的地方政府做過的活動，感到非常光榮，雖然是局處內部的一個小活動，但卻被許多人看見，D1甚至表示：

當時第一個是感覺終於完成這個特別的任務時鬆了一口氣，而且非常有成就感，因為團隊做出一個地方政府都沒有做過的事情，這是地方縣市政府的先例，首開先例，全國第一首創，這個成就到現在都放在心裡。現在的新的執政團隊他們也覺得很厲害。這個東西其實會擴散，做相關青年工作的都會知道。

（受訪者D1）

由上述論述可見，對於機關人員而言，可以創造出0到1的成就，外界沒有做過的創舉，即便沒有陞遷的可能性、沒有管制性的正式規定或非正式規定的制約或是其他誘因，公務人員仍會因為「規範性制度」下的內在價值而產生成就感和尊榮感，促使機關人員努力完成。另，也因為「規範性制度」下的內在價值促成了政策創新，連帶引發其他組織想要進行比較，其他機關想要效仿和參考，因而



也帶動了「文化認知面向」。

另外，D1也提及新的執政團隊的肯定，這也表示原本設定或許可能被認知會因為改朝換代而改變的政策內容，也許在其政策創新內容或肯定的前提下，有可能延續其精神的可能性存在。比如D1提及，

青年委員他們有在問說是否可以再推。我們希望可以延續，也希望可以有始有終，這個計畫啟蒙委員希望有限預算下可以讓他們把想法，變成行動方案可以往後延伸。換句話說，議題演繹所的推演後，委員就會想不想到這邊就結束了，所以希望用各種方式去延續，像我們今年去台中市交流，我們有提新的資源包計畫，他們覺得有起頭又有延續性，是非常酷的！這樣執政團隊也覺得延續也不錯，借力使力，如果可以讓大家知道是亮點，也可以push他們跨黨派覺得有趣，所以就會希望把它延續！而且我覺得事務官很重要，需要科長他們這樣持續在崗位下思考，無論政務官如何更迭都可以延續。

（受訪者D1）

從上述D1的談話可以發現，縱使「議題演繹所」這個想法初始是由局長本人發想，但在計畫執行上因為做了很多功課，也開創外界不曾想的可能性，他們也逐漸將「議題演繹所」當成自己引以為傲的成果。「文化認知規範」的外界反應也影響內部機關人員對於「議題演繹所」的認知，會促使機關人員更大程度的優化活動，完成自我成就。比如有一青年諮詢委員F1表示，桃園的許多政策創新都甚至讓青年諮詢委員F1表示自己身為桃園青年諮詢委員的驕傲：

我們知道有一些縣市在學習桃園，因為桃園市一開始就有青年局。在舉辦跨縣市的青年諮詢委員會座談時，我都覺得身為桃園青年委員很驕傲。有些單位的在位者有其他政治考量，遴選過程的關係，素質也會參差不齊。比如我們每個人都有名片，不只是有基本資料，也會寫自己的三個經歷，這樣也讓其他人有更多話題。且（桃園）青年局的遴選方式、包涵女性（比例）、外配子女比例、身障比例都有顧及，這些在跟外界交流時，發現不是其他單位都有這樣時，可以感受到局裡同仁的用心。無交流時都以為理所當然，但跟其他單位聊時，才發現有巨大不同…從遴選過程、名片、活動細流、後續活動規劃，跟全國青諮交流時會驕傲。另外我們（青年諮詢委員）很團結，因為在演繹所時有角色扮演，一起有革命情感。我們可以侃侃而談做了哪些事情…

（受訪者F1）

另外，文化認知面向的其中的精髓就是「比較、模仿、參考」。在與其他縣



市的青年諮詢委員們做比較時，另外一位青年諮詢委員F2表示，可以看到別的青年諮詢委員會的樣貌。透過這樣比較的方式，肯定自己的組織的正面效果，也因委員和公職人員的關係緊密會互相分享，也讓這樣的回饋鼓勵公職人員更多精進自己的政策創新：

比如某縣市的委員們政治立場明顯，可能是和遴選過程有關，有些縣市彼此不熟悉。比如跟OO市有交流，當時他們一開始就分組，讓大家各自發展，局處不會帶著大家往前走，小組長會帶著組員去進行提案，有些只會討論。前幾天也跟新竹市的青年諮詢委員會交流，但他們沒有一個局，好像掛在勞工局裡面比較沒有資源，比較沒有活動規劃。感受上是官方舉辦活動就很難聯繫密切，比較官方的感覺。但是我們桃園的這一屆夥伴會私下聚會，像資源包今年做podcast希望透過訪談讓跟委員們更熟悉、連結等。（受訪者F2）

綜上所述，文化/認知 (cultural-cognitive)面向也是促使政策創新的重要面向，公務機關即便沒有晉升壓力或者主管要求，仍會因為自我成就與自我完成盡力完成公部門的突破，這與一般外界認知對於公務人員墨守成規的習性略有不同。本研究解讀，是否在這其中的公務人員有這樣熱愛「學習、突破」的個人和組織特質？

### 一、個人層次

首先，從訪談結果中可看見，在個人層次中，承辦的公務員們以與生俱來的「樂觀進取、精益求精、有理想性」等精神。比如，即便受到長官的指令推出利用「兵棋推演」精神的這個與平常既定流程不同的計畫，D1仍在訪問中展現「樂觀、積極、進取」的特質，一直在思索要如何完成整個架構。被問及是否在這個過程中感到緊張時，D1坦言一開始會對不了解的概念感到陌生與擔心，但被問及是否有壓力或是負面情緒時，D1回答「雖然有點緊張，但非常期待！」且即便中途有許多困難，仍認為「一定要完成！」

本文也觀察發現，執行專案的承辦在一開始時，不了解計畫的內容，也不知道「兵棋推演」的概念為何時，該員卻自主性的去自掏腰包買淡江大學戰略研究所所長寫有關兵棋推演的專書，並將幾本厚厚的書給念完並做好筆記後，在會面



的當天當場請教所長各式有關兵棋推演的問題。本文認為，政策創新有一個很重要的關鍵，那就是若政策本身有意義，承辦也認同時，他的努力執行力也會感染到其他參與的人員。

我本身因為學經歷沒有碰過兵棋推演的概念。一開始一定會有不安的感覺，會陷入自我懷疑，因為沒有參考和可借鏡的前例，會有未知感，當時也會很擔心會不會到時候來的青年諮詢委員們這些參與人員無法了解。不過當時局長有帶我們去拜訪兵棋推演的專家，就是後來合作的淡江大學去了解整個概念，那時候就有好許多。純粹只在乎要怎麼把架構和輪廓把他規劃完成。我本身個性就是事情來了就會去面對，過程中遇到問題再處理，我從來沒有想過要中途放棄，我一直只是在想說要怎麼把他完成。（受訪者D1）

除了從D1自述中可以看到他對於專案的熱忱以外，外部和青年局合作的淡江大學承辦人員E2也提到一個承辦特別的特質，那就是公務機關人員中少見的「理想性」。

這次感覺他們（青年局成員）很年輕活力。最重要的是「理想性」。我在D1身上看到，他對政策的執行是抱有期待的。我現在自己在公部門，我自己覺得他這樣是在公務機關很難能可貴的，你在本身既有事件之外還去完成其他專案是很特別的。我也很想知道D1怎麼做到，我也在公部門工作，我同事就是把去年的專案看他邀請誰就去邀請，講一樣的議題，他們不會想要創新。（受訪者E2）

不只是執行同仁的熱誠，該科別的科長D2也有「精益求精」的個人特質，除了長官要求的事項完成之外，在政務官離開之後，D2也會思索政策如何留下成果，而非只是曇花一現的政策煙火。除了詢問有關「議題演繹所」的政策創新，當問及後續政策的延續性時，普遍認為政務官在歷經改朝換代之後，政策就難以延續，但D2身為事務官，他在思考如何讓有意義的政策內容可以持續延續，讓原本討論的一些青年建言和討論可以在下一年的計畫中真正被實現，因此推出「資源包」希望將去年議題演繹所中青年委員們最終的建議成果方案可以再下一年的計畫中以參與式預算的方式執行。

當時寫計畫的時候，就在想怎麼延續演繹所。但演繹所但真的非常辛苦，困難度也太高，要找到第二個這樣的長官以及跨局處合

作的長官也很困難。那時候我也在想，新舊首長之間，可能也不能同一個政策累積養分。我當時在想還是要放著？我自己比較感受得出來，原來辛苦的過程獲得更多，所以承辦也感受成效更好。從去年的議題演繹所，延伸到今年的資源包，跟委員們一起舉辦一起執行情感不同。雖然資源包後來沒有執行青年諮詢委員們的想法，但市長有指示局處合作，所以開花結果的方向不同，但對市政有影響，因為這也是青年諮詢委員們的成果。（受訪者D2）

除了機關執行公務人員的觀點以外，青年諮詢委員F1也有觀察到，機關內部人員的個人特質很強烈，普遍在局處內的公務人員都「親切、沒有距離」，願意坦誠的傾囊相授。

我現在接觸到很別的青年單位是沒有局處，只有科室。所以可能資源較少。我跟（桃園青年局）科長討論時，他們都熱情回答我，也都會很願意跟我分享。但我聽說其他南部城市時，當我去找長官時，就會有很深的距離感。但我在青年局根本沒有這樣，我可能跟科長一起吃牛肉麵，談事情。他們會幫忙解決，也沒有距離感，願意回答疑惑。（受訪者F1）

F1補充，他認為這樣的原因可能也跟更高的領導風格也有關聯，從科長到局長到市長等都可能有關連。

這可能還是需要長官的長官有這樣的視野，才有辦法落實這件事，因為科長等人還是希望完成局長的工作。我可以感受到各科室都滿熱情，而且平均年齡都很年輕。但我覺得在位者很重要，這可能不只是局長，還有局長更高的長官，我自己感覺燦哥（註：指鄭文燦前市長）在青年諮詢委員這邊滿願意來參加，讓我們感受到他在青年局願意用心，公務員也會跟著不會鬆懈，就連現在的善政市長也是。可以清楚指出，我跟三個縣市的青年單為聊過，我唯一觀察是說桃園滿重視青年局，並不是設一個涼缺在那邊。但其他縣市，無論是青年局或是發展科都只是給民眾看，只要不要出包就好。但桃園市希望青年局是有業績出來，上面的態度可能就有不同。（受訪者F1）

除了參與的青年諮詢委員以外，淡江大學的執行團隊成員E1則觀察，「是一個沒有那麼在乎成功，很清楚目標就是實驗性計畫的單位」。E1把青年事務局和其他也委託淡江大學的兵棋推演單位做比較發現，他認為青年局「政府單位光是願意嘗試兵棋推演就是很大的事情」。

很多政府單位承辦人都很傳統，叫廠商辦個嘉年華辦活動就結束。青年局不光是想要傾聽，也未來希望可以推行真正的政策。他



的單位給我的感覺是就算失敗也沒關係。我也遇過兵推單位比較不靈活不願意創新，比較怕扛責任，想做比較傳統的事情，但桃園一開始就想好它就是一個實驗性計畫，這樣給他們的寬裕度，青年局從局長到專委到科員從頭到尾都知道在幹嘛。（受訪者E1）

E1補充，許多單位想要執行兵棋推演時，多半長官沒有參與，這樣也會造成執行專案的人員不能確定方向是否是長官所要的。但青年局的科長、專委、局長都有全程參與規劃、討論。甚至在許多青年諮詢委員們最初不了解「兵棋推演」概念很痛苦時，因為大家的投入，青年諮詢委員們也很努力的想要了解。

其他單位可能只有執行單位的人在做，長官沒有參與，但青年局局長跟專委科長等都有親自開會討論，讓執行的人比較願意open，也知道這樣的方向是否是長官要的。我認為，整個執行單位長官的支持是很重要。因為感覺到青年局很重視，委員們也很重視，也想要投入議題本身。有些人對兵棋推演不懂很痛苦，但是他們很投入想要了解，因為大家都很投入，讓我很想要繼續參加。有些長官是在最後一天才出現，但青年局從局長到下面都有開會，對活動很有幫助，局長、海管處處長的人都很關切時，委員也會更願意發聲。長官以身作則，大家的熱情都會被激起。（受訪者E1）

E2認為青年局的公務人員與和普通的合作單位不同，公務員的態度也會感染氛圍，E2舉例，投入資金在做兩次實地走讀參訪讓委員更了解議題這件事，與過去兵棋推演就是紙上談兵看影片不同，可見公務員的個人特質的特別之處。

因為參訪還要先做功課，要先篩選什麼議題、哪些單位可以參訪，到訪時要先走過一遍跟對方聊過。其實這樣的前置作業就是一種投入，這不是紙上談兵，而是投入心力想要委員了解，這是青年局很用心做的事。過程中委員提出很多問題，明明很多委員們媒體工作或科技業，對海岸領域不懂不熟悉，也不是他們關心的問題，但他們都還是願意去了解跟參訪。我們帶兵棋推演很少會有參訪，因為大部分都是看看影片唸唸書上上課專家上課就過去了。（受訪者E2）

本文也觀察，在人員特性的部分，執行任務的事務官後天培養的專業是絕對不可或缺的成分。事務官有一個重要特質，就是能夠很大程度的左右政策的延續性。即便朝代更迭，政務官會換人，但事務官能在政務官上任前便寫好下一年的計畫內容，若事務官認同本來的政策創新，事務官也能在提出年度計畫時將原本的想法給納入。本文提及的D2就是如此，他將本來議題演繹所的精神帶入到下一

屆的青年諮詢委員會，將一樣的審議式民主精神，從議題演繹所延續到資源包裡面，本文認為，這就是事務官對於政策創新延續的重要影響。



## 二：組織層次

其次，討論完個人層次要討論的是組織的層次，意即為什麼桃園市政府青年局組織能帶動政策創新的成因。在訪談過程中，可以歸納出幾個明顯的組織特質，那就是「機關內部討論渠道開放、透明」、「局內風氣求新求變」、「任務導向」、「機關內領導風格多權力下放且願意幫忙」、「科層主義色彩淡」、「組織願意接瘦失敗」、「去中心化」等特質。

在承辦D1規劃活動的過程中，他提及科長都放手讓他研究，且不會給壓力一定要催促馬上完成，讓他仔細研究後再行產出。且在遇到問題或阻礙需要支援時，會適時的給予支持。

我的科長都放手給我做，對這個計畫態度就是放手，沒有壓力，也不會很急促的希望你弄出來。所以也會希望我了解計畫緣由，也給我時間內化。我因為這個計畫第一次接觸這個概念，當時我去買書了解這個計畫的背景知識，去買兵棋推演的書。把一個看似嚴肅的國家政策的兵推，看怎麼消化可以變成符合政府角度委員可適用的形式。第二長官有幫我找尋相關資源串接媒，局長有安排讓我們跟淡江大學戰略所的翁教授和其有實際運作過的團隊交換想法。跟相關的人接觸過，讓教授協力這件事讓我更安心和自信可以來有衝勁去做這件事。

（受訪者D1）

以普通刻板印象而言，公務機關人員時常被認定為比較不創新，且傾向於只完成本份內的事情，因此當被問及局內為何容易吸引到較有特殊個人特質的人才時，局內一位科長D2表示，其實在面試時期，就會特別觀察面試者的個人特質，且也會開誠布公地表明該機關的組織文化。此外，主管個人也要有啟蒙的作用，D2也特別引用日本漫畫「海賊王」的精神來解釋青年局的組織文化特色，「要像是太陽一樣發光發熱地帶人，也要有支持系統讓他不怕失敗」。

我覺得要看人的特質，有些人不想要做新的事情因為就是公務員心態，若是主管的話就要去形塑組織文化，讓同仁接受新的事務。在面試的時候我就開誠布公，坦白地說明我們是怎樣的組織文化，若是想要朝九晚五的工作型態可能就會不適合，我認為組織文化最重要，若一個長官很高壓做事情，很容易人員流失。所以要塑造大家同一條船，就像是海賊王one peace的概念，但這樣的組織為在公部門並不常見。公部門不接受失敗，因為通常其他機關失敗會被放大檢視。（受訪者D2）



除了機關內部人員的看法，機關外的人，也是這次青年諮詢委員的F2也觀察發現，青年局的內部有很重要的特質，那就是科層主義色彩較淡，也因為去中心化的狀態，相較而言較可以平行的溝通，降低溝通成本。

可以真實溝通，有話直講，沒有隔閡，關係比較平等，不是白紙黑字冷冰冰。青年局感覺很像大學社團風氣的延伸，很多活動到最後都要一直調整，青年局的夥伴很願意把事情做好而願意加班，那個狀態是做好一件事，是很有成就感的事情。他們比較不用中心化的下決定，是比較扁平的組織狀態。比如科長或是局長和大家一起開會，要怎麼調整活動，比較沒有分科層。相較於很多中心化的組織，是錯的責任都會壓在一個人身上。（受訪者F2）

同樣也是以外部視角的觀察來看，身為淡江大學的執行人員的E2也提到相似的觀點，E2認為過去合作案例中出現過資訊不透明的狀況，導致合作窒礙難行。

因為溝通不透明的關係，所以有一些誤解，當時帶我們的學長，他已經是軍人出生，所以他對計劃有一個想要運行的模式，但活動後才發現XX部跟承辦要的其實想要的是不同的。總之相比之下，青年局上下都是很明確透明的，所以在合作起來都很暢通。我記得當時有不斷討論，當時E1去桃園就好多次了，滿重要就是討論過程，還有滾動式調整。比如當時行動劇都是後期才決定。（受訪者E2）

總結來說，在訪談中可判斷在個人及組織層次中，可以看見個人層次中先天的個性條件如「樂觀進取、精益求精、求知若渴、求新求變、有理想性」等特質較為顯性。此外，在組織層次中，可歸類「團隊氣氛自由開放且不怕失敗、組織去中心化、溝通透明」等原因是讓機關人員更有動力完成使命的原因。

本研究認為Scott的「文化規範」用在本研究而言，可以稱作「學習突破」。「學習突破」是政策創新導入過程中非常重要的關鍵，以本研究而言，學習突破

包含創造外部標竿效應的互相學習，讓內部公務人員有動力繼續進行政策創新，以內部而言，因為個人和組織有不斷想要突破的精神，才會讓政策創新的成果越來越好。



## 第四節 政策本質面向

根據李仲彬（2017）的文獻整理，Rogers (2003)提出五個影響創新能夠被發展的幾個因素。包含相對優勢、相容性、可試驗性、可觀察性、複雜性等五個原因，李仲彬(2016a)的研究則認為政策本身的「新奇性」也是影響政策創新的關鍵。另外，本文參與式觀察則認為「政務官自主找到創新可能性」也是影響政策創新的關鍵。

### 一、政務官須自主找到政策創新的可能性

本文觀察，在公務機關中，從下而上的鼓勵政策創新仍因科層制度的關係較為困難。若要發展從上而下的政策創新，那在政策創新的過程中，很大程度是政務官本身對於自身工作的職能認識。以工作面向而言，事務官因長期在機關內部，對於組織內部的工作型態、內容等都相較於政務官更為熟悉。也因此，政務官在面對已運行多年的公務體系，如何求新求變，且在看似一成不變的工作內容中加入自身專業，「要自主找到可能性」的部分，便是政務官的挑戰之一。若能發展出政策創新，就有可能刺激內部人員的創新，進一步推動創新的業務與創新的機關風氣。

筆者在設計此「議題演繹所」時，深知它將是個「實驗型計畫」，在和委員們討論時，也開誠布公的如此說明。不過，委員們對此計畫仍認真投入。即便是實驗型計畫，委員和眾多參與人員也願意一起協力完成，眾人參與的投訴，且都好奇它最終的成果為何。因此，本文認為，求新求變應是普遍所渴望的，所謂「規



範性」有催化職員們的「理想性」和「熱忱」，而「文化認知面向」有發揮感染職員成就更好的自己的部分。若政務官能找到自身的創新可能性且願意與政務官們溝通，不怕失敗的嘗試，就可能促成良好的政策形成，也可能促使良好的政策創新氛圍。

## 二、相容性：

相容性的核心意義在於此計畫是否與組織本身的運作是否存在衝突。根據桃園市於 105 年設「桃園市政府青年諮詢會設置要點」（下稱要點），任務如下：

1. 提供青年政策建言平台，蒐集並了解青年意見
2. 建立多元管道培力人才，增進青年公共參與能力
3. 研析青年關心議題並提出政策及建議
4. 推動各項青年發展事項。

議題演繹所的核心意義本身就是在促進青年參與，因此此計畫符合組織本身運作，並不存在衝突。這也和前文所提及的「明確價值」有關，若有明確核心價值的計畫，其政策本質較不會和本身的運作存在衝突。

## 三、可觀察性：

可觀察性的指標在於創新的成果是否容易被觀察、被感受到。「議題演繹所」在開辦過程中有許多新聞媒體的露出。也從上文中 D1、D2 的受訪過程中不斷提及有許多別的青年機構來電，或是特別來桃園青年局取經，這也可以看出此政策創新的可觀察性高。

## 四、新奇性：

李仲彬(2016a)的研究則認為政策本身的新奇性可能會吸引更多的擴散與投

入。從本文的訪談中可發現大家會認為套用沒有出現過的概念很新奇。D1也表示，許多跨黨派的人也覺得有趣。此外，E2也認為，兵棋推演結合地方政策很少見，這次在桃園導入此政策創新，對於桃園的市政模擬中以求新奇和新穎之處。



我覺得兵棋推演結合地方政策滿少見的，畢竟兵棋推演的普及性很低，因此用兵棋推演的大部分都是國安等級的人在做，很少地方政府會去做這件事，所以對於我們和委員都有新奇性。我們也會好奇這個在地方的執行成效，我覺得有成效，因為模擬本身就是為政府提供方案，你真的可以有一個符合民意的方案。（受訪者E2）

從個案中分析發現，有關政務官自主性部分，若政務官有自主性發現可以發展政策創新的部分，可以促使事務官有動力執行計畫。相容性部分，因為計畫的目標符合該青年局的精神，議題演繹所的核心意義本身就是在促進青年參與，因此此計畫符合組織本身運作，並不存在衝突。可觀察性部分，可觀察性的指標在於創新的成果是否容易被觀察、被感受到。「議題演繹所」在開辦過程中有許多新聞媒體的露出，也有別的青年機構來電詢問如何辦理議題演繹所，或是特別來桃園青年局取經，這也可以看出此政策創新的可觀察性高。新奇性部分，議題演繹所概念首次將兵棋推演概念引進政府部門，讓參與者感受到新鮮、新奇。

因此，用四項指標分析此案例，本文發現「政務官自主性、相容性、可觀察性、新奇性」這四項指標符合本研究的政策本質面向。

## 第五節 小結

綜合以上，桃園市政府青年事務局於2021年推出「議題演繹所」計畫，引進「兵棋推演」概念讓青年參與公共政策討論。本文以修正後的制度論框架，分析此政策創新案例導入過程中的影響因素。

首先，在管制面向方面，在政策創新導入的過程中，正式與非正式規則並非此政策創新的促成原因。反倒是沒有這些規則，首長和青年局內不同人才有更大



空間設計創新方案。青年局並無法定業務，較無壓力，容錯率和包容性較高，有利政策創新。本文認為「包容環境」即是提供完整實驗政策創新的良好環境，是導入政策創新過程中的重要條件。

其次，在規範面向中，機關承辦人員認同此創新符合機關對青年參與公共事務的目標與價值理念。公務員會努力達成自我實現，因此，本文認為規範面向中的「組織價值」，即相同的組織價值和目標會吸引人完成政策創新的使命。

第三，在文化認知面向中，機關成員對計畫感到驕傲與成就，會優化活動以完成自我成就，這也造成一種擴散效應，因為外界反應也影響內部人員認知，促使內部更想要精進創新，其他單位想效仿參考，帶動文化認知面向。本文認為「學習突破」影響有三個層面，一層是個人的自我實現，二層是組織的精益求精，最後引起外部的學習、效仿。

第四，政策本質面向中有四個特質，首先，政務官須自主找到創新可能性計畫符合組織運作，且主題必須符合組織內部的精神，具相容性。再來，成果媒體露出高，可觀察性佳。最後，兵棋推演結合地方創新，具新奇性。

綜上，「管制性面向」並非此案關鍵，「包容環境」才是促成政策創新的重點。「規範面向」體現於「組織價值」，「文化認知面向」體現於「學習突破」，個人與組織不斷突破的精神，創造政策創新。政策本質須符合「政務官自主性、相容性、可觀察性、新奇性」。本案例或可作為其他單位推動政策創新的參考。

# 第六章桃園市政府青年事務局導入政策創新「議題演繹所」成效分析



本章將根據問卷調查的結果與參與式觀察的結論來分析本文個案議題演繹所的成效。

## 第一節 問卷的描述性分析

### 一、參與者問卷調查的分析：

本研究的問卷旨在評估議題演繹所活動的成效。通過對26名來自政府機關、民意代表和非政府組織的參與者進行問卷調查，從內容理解、討論品質、知識獲取、概念掌握和整體評價五個方面進行了分析。結果顯示，活動在知識傳遞和促進理解方面取得顯著成效，但在複雜政府運作概念的解釋上仍有改進空間。

- 研究對象：本研究調查對象包括參與議題演繹所活動的26名成員，分為三組：
  1. A組（政府機關）：16人
  2. B組（民意代表）：3人
  3. C組（非政府組織）：7人
- 問卷包含五個主要評估維度：
  1. 內容理解
  2. 討論品質
  3. 知識內容
  4. 概念理解
  5. 整體評價

每個維度採用20分制或32分制評分，最後轉換為百分比。數據分析採用描述性統計方法，計算各組在每個維度的平均得分，並進行組間比較。

- 研究結果



表 六-1 各組問卷結果統計表

資料來源：作者統計

評估項目	A組	B組	C組	平均
內容理解	80%	91.6%	85%	85.5%
討論品質	80%	86%	90.7%	85.5%
知識內容	100%	100%	100%	100%
概念理解	78%	81%	75.8%	78.2%
整體評價	94%	96.6%	90%	93.5%

1. 內容理解與討論品質：三組參與者對活動內容的理解程度和討論品質評價均較高，平均達85.5%。B組在內容理解方面評分最高達91.6%，而C組在討論品質方面評分最高為90.7%。
2. 知識內容：所有參與者在特定知識問題（如公辦民營、OT概念等）上均達到100%正確率，表明活動在專業知識傳遞方面非常有效。
3. 概念理解：針對兵棋推演、政府運作等較複雜概念，三組平均理解度為78.2%。這一結果反映出公部門事務對普通民眾來說仍有一定難度。
4. 整體評價：活動獲得了很高的整體評價，平均為93.5%。B組給出最高評價96.6%，其次是A組94%、和C組90%。
5. 政府與青年諮詢委員關係：大多數參與者認為政府與青年諮詢委員應建立「夥伴關係」。僅有一位參與者同時選擇了「夥伴關係」和「監督關係」。
6. 活動成效：研究結果表明，議題演繹所活動在多個方面取得了顯著成效。特別是在專業知識傳遞和促進整體理解方面，活動表現出色。這反映了活動設計的合理性和有效性。
7. 挑戰與局限：研究也發現，複雜的政府運作模式和各部門關係仍是較難理解



的內容。即使經過深入活動，參與者對這些概念的理解度仍僅達到約78%。這告訴我們在未來活動中需要進一步優化這部分內容的呈現方式。

8. 政府-青年關係活動有助於改善政府機關與青年之間的關係，促進雙方建立夥伴關係，此發現對於未來政府與青年互動策略的制定具有重要意義，議題演繹所活動整體取得了良好效果，不僅提高了參與者對政府工作的理解，也為政府與青年建立更好的關係奠定了基礎。

## 第二節 個案促進多方合作

根據問卷調查的資料來看，從參與者的背景而言，可以看到男性有 15 位，女性有 11 位，分別是 57.6%，和 42.3% 的比例，雖然男生較女生多出一點，但是以男女比例而言，相差不是太大。

表 六-2 第四屆青年諮詢委員會男女比例  
資料來源：作者整理

性別	人數	百分比
男	15	57.6%
女	11	42.3%

若是區分青年類別的話，則是有 17 位社會青年（指已出社會工作的青年），9 位學生青年，比例上分別是 65.8% 和 34.6%。其中社會青年有各行各業的背景人員，包含教師、護理師、民意代表助理、藝術工作者或是公司創辦人等等，學生青年中，有一位是就讀高中的學生，也有正在就讀大學的青年。



表 六-3 第四屆青年諮詢委員會類別比例  
資料來源：作者整理

青年類別	人數	百分比
社會青年	17	65.8%
學生青年	9	34.6%

從比例中可觀察發現，參與者較多是有社會經驗的青年諮詢委員，在此也觀察到，社會青年因為有比較多的社會經驗和自身的背景，可以對一些議題進行專業的見解，比如裡面有民意代表的助理和學校的教師、或是正在創業過程中的創業者，會讓整體討論更豐富。另外，學生青年的加入，也為許多議題提供更純粹的視角。在討論的過程中，有為青年諮詢委員私下提到：

我認為這個討論很棒的地方就是有不同的背景的人參與討論，重點是不同背景的人是非常豐富的類型，在這過程中可以學習和不同人對話的能力，比方說我是已經創業好幾年的社會人士，但在團體當中有學生，我們的想法可能會不同，我就會想說要怎麼用他可以理解的方式進行說服和溝通，這也讓我理解到和自己不同的人討論可能不是容易的事情，有時候真的需要換位思考。（某青年諮詢委員）

議題演繹所在開創之初，它的宗旨就在於希望透過不同在這過程中互相嘗試理解和交流，透過角色扮演的過程，來看到實務中可能遇到的困難，並嘗試如何解決，因此，此為青年諮詢委員的反饋，也表達主辦單位最初在對角色扮演，和議題演繹這些設定的肯定，因為在面對複雜的市政問題時，透過學習和了解和不同利益團體的溝通、協調，才有可能有最適合的解決方案。

另外，除了有各行各業的社會青年，以及學生的視角進行討論之後，以區域分佈而言，受訪者均位於桃園，不過在國籍和種族的部分，在這 26 位參與者中，有一位泰國人、一位馬來西亞人以及一位越南人，和一位排灣族的參與者。由此可知，除了在人員職業的多元性以外，參與者的文化屬性也是多元的。

值得一提的是，問卷的問題有針對「內容理解、討論品質、知識內容、概念理解、整體評價」進行調查。關於議題演繹所當中所討論的知識，比如「何謂公辦民營」、「OT是什麼」、「目前新屋沿海有幾個環境教育場域」、「青年局目前在八德區即將完工的場館為何」等這些對於一般民眾都相較陌生、較難以理解的問題，在經歷課程講解以後，三組 26 人針對演繹所討論的知識題全部回答正確，100%的高準確做答率，證明議題演譯所有充分達成削弱民眾的資訊落差的教育意義。這樣的結果，也有助於青年諮詢委員們在提出建議時，有更好的背景知識做更好的政策評估。

此外，被問及青年諮詢委員會和政府公部門應是什麼關係一題時。除了未回答，以及一位青年認為政府和青年諮詢單位應該也具有監督關係外，全部都認為應該建立夥伴關係。從此筆者也可推估，在這場活動中，由於政府機關的成員們和青年們得以充分對談，降低了以往政府與青年諮詢委員會的對立緊張關係，可推測透過此活動讓青年諮詢委員們和政府機關成員都獲得了平常難以獲得的接觸管道，獲得更多的資訊和經驗分享與交流。

針對此活動的整體評價，有高達九成受訪者均肯定此次的議題演繹所活動，包含相比於過去更加了解市政、同意議題演繹所可成為市府與青年共同解決問題的管道之一、以及支持肯定市府的政策創新。此個案整體而言有高滿意度，也達到其最初設計時的目的。

在訪問的問卷中，有一題問題是「您是否支持並肯定市府有政策創新？」受訪者均回答很支持，表達對活動的支持和肯定。筆者在主持此議題演繹所活動時，有特別在活動開場時提到，議題演繹所是市府沒有做過的「實驗性活動」，青年諮詢委員們一起參與、共同創造的過程每次都會因為有不同背景的參與者而有不同的討論，因此每次都是有與眾不同且富有意義的交流，共同嘗試創造出可行的解方。對於如此「實驗性活動」，受訪者在活動與談時私下表示：

在過程中感受到實際參與決策可能遇到的問題，相較於模擬議題的推演更有真實感。（青年諮詢委員 A）

筆者也觀察，由於在討論的過程中都有局內專委、科長等人在各組中隨意走動觀察，發現在進入分組討論時，很少有青年諮詢委員沈默或是不想參與，大多數的情況都是參與者熱烈發言，討論的時間有時候還會不夠。且因為隨組都有公務人員在側提供市政諮詢，因此很多時候光是問問題和解答就相當熱烈，顯示青年諮詢委員都很熱衷於議題的探討，也希望對討論的題目有更深刻的認識。

此外，在議題演繹所設計時，必須與其他機關合作，比如與海管處合作解決生態問題時，海管處的機關同仁對青年提出的見解給予高度評價。在討論過程中，雙方互相激盪出不同的想法。在最後的議題演繹所表演賽中，海管處處長也表示青年的演繹內容，如海洋環境保育的 NGO 陳情、兼顧海洋生態與維持經濟等議題，都很符合現實狀況。擔任參與的青年諮詢委員 F1 也表示：

要了解青年局如何辦理桃我之前有參加過別的審議式民主的討論，但都是模擬的議題，沒有針對確切議題進行討論，也沒辦法將不同局處的議題統合。我認為像這樣的機會很難得，可以針對真正的議題進行討論與模擬。最重要的是還有相關人士給予專業建議，我認為是滿難得的經驗。（受訪者 F1）

從 F1 的訪談內容可以觀察到，青年諮詢委員對於可以對市府真實發生的事件，針對自己專業的角度提供意見是有成就感的事情，也對這樣的活動給予肯定，並且筆者觀察，F1 特別提到相關人士給專業建議，代表青年諮詢委員在提供解方的同時可以得到公務員專業且最即時的建議與協助，這對青年諮詢委員來說是重要的。

另外，淡江大學以往幫助許多政府或是民間機構辦理過許多兵棋推演的活動，淡江大學執行人員 E1 也提出他對「真實場景」提出「解決方法」的看法。

青年局重視一切細節，也提供真的很真實的資訊讓委員們去推演。因為可以感覺到青年局很重視，委員們也很重視，想要投入議題本身，比如說想要了解海岸生態，或是想

要了解青年局如何辦理桃漾館的過程。我們帶兵棋推演很少會有參訪，大部分都是看看影片唸唸書上上課專家上課就過去了，比較少會去走訪…（受訪者 E1）

相較於其他過去辦理兵棋推演的活動，以往可能是模擬國家危難時的模擬回應，或是針對某些假定議題進行模擬回應，但青年局以確切正在發生的問題，用市政出題，青諮解題的方式，讓審議式民主可以用協同式的方式思考解決的可能性。筆者觀察，E1 特別強調「走訪」行程，其實就是說明，紙上的天馬行空想像和實地遇到狀況時產生各式問題要如何解決是有很大差異的。因此，透過實地走訪，可以看到更多事件的原貌。

由此可知，此個案的參與人士具有多元背景，因此彼此在討論的過程中，可以學習與不同利益關係人有效溝通。此外，參與者也在工作坊中學習政府單位的政策制定過程，讓參與者的知識與能力提升，有效增進了參與青年對公共議題的認知和參與能力。最後，此個案也搭建了一個有效的跨部門、跨領域交流平台，促使政府不同部門之間協作，加強了公私部門的互動。

### 第三節 個案創新模式影響力持續深化

身為議題演繹所的設計者，筆者在過程中發現需要不斷進行滾動式調整，但在過程中，筆者發現，雖然某些青年諮詢委員們雖然一開始對於此活動概念感到陌生，但是卻很努力的在吸收、學習。通過持續觀察青年諮詢委員們的討論狀況，筆者觀察，儘管一開始大家對這個實驗型計畫的概念不熟悉，但卻非常認真地投入參與。無論是參加艱澀的兵棋推演討論會，還是與政府機關討論解決方案時積極提問，以及在走讀期間的投入，青年諮詢委員們展現出高度的熱忱與認真態度。

這樣的表現揭示了一個重要涵義，雖然延續過去既有計畫較為輕鬆，但是如果用心設計公民審議活動，青年諮詢委員們會更有意願奉獻自己的專業知識。他們的努力與積極證明了議題演繹所激發了他們解決市政問題的使命感，也印證了此個案作為一個良好政策創新的價值。

透過與桃園青年諮詢委員的私下交流，筆者發現他們對於成為桃園青諮委員會的一員感到非常自豪。一名青年諮詢委員私下表示：

沒有和其他縣市的諮詢委員會交流前可能沒有如此這麼深的感受，但是在和其他縣市青年諮詢委員交流後發現，桃園青年諮詢委員會相比其他縣市而言更加用心在規劃設計相關活動。比方說名片設計、人員遴選等等.. 都細緻很多，可以感覺到花很多精力在規劃。（青年諮詢委員 C）

由此可知，筆者觀察，如果公務機關認真籌辦政策創新的活動，相比委託廠商籌辦比較制式的活動，參與者是可以感受到差別，也可以感受到主辦單位是否努力在籌辦，以及是否有想要與參與者共同成長。青年諮詢委員的自豪感一方面來自於桃園在選拔青年諮詢委員時的用心，因為通過嚴謹的徵選制度，確保了委員多元性以及委員們的素質與代表性。

另一方面，也得益於桃園青諮會所舉辦的特色活動，尤其是此次議題演繹所引請輿論的關注，因為議題演繹所活動不僅登上新聞和電視版面，其行銷力也讓諮詢委員感受到尊重。因此，活動的成功讓個案本身曝光，也提升了桃園青諮會在全台灣同類組織中的知名度和號召力。因為除了參與此次議題演繹所的第四屆青年諮詢委員表達活動的肯定之外，因為表演賽當天也有邀請前幾屆的青年諮詢委員一起共同與會並且在會後進行茶會交流。有一位前青年諮詢委員在茶會時表示：

我很希望當時可以也有這樣的活動，不僅讓我們更了解市政，更多讓我們參與以外，還有很重要的是也可以有更多曝光的機會，我認為這對青年諮詢委員來說也很重要。  
(青年諮詢委員 A)

議題演繹所的創新形式和良好口碑，不僅讓歷屆桃園青年諮詢委員躍躍欲試，也在全台灣各地的青年諮詢委員組織中引發了濃厚興趣。通過固定舉辦的各地青諮會交流活動，其他縣市的青年代表近距離感受到了桃園青諮會的獨特魅力。一位青年諮詢委員也表示：

很多其他地方的青諮會委員都跟我分享說對桃園的做法很羨慕，議題演繹所採用討論方式，尤其是最後精彩的兵棋推演表演賽他們在媒體上有看到，覺得很酷！



筆者觀察，創新和互動的參與模式，可以為青年委員們提供了更多施展專業才華、貢獻智慧的舞台。筆者發現透過與青年諮詢委員的互動，感受到了他們對議題演繹所的熱情擁護和自豪之情。這種由內而外的認同感，是對這一政策創新實踐最有力的肯定。

在個案實施一年後的訪談中，筆者發現負責該活動計畫的主管科長正在思考如何讓計畫精神得以延續。這位科長坦言，儘管這個計畫耗費大量時間與精力，但創造出的價值非常巨大。議題演繹所不僅強化了青年諮詢委員彼此之間的連結，也建立了他們與政府機關之間暢通的溝通管道，讓雙方能夠進行充分的議題討論。

更重要的是，這位科長利用身為事務官的專業優勢，在新任局長上任前就完成了延續該計畫的提案。他希望藉此讓這個富有意義的計畫能夠持續開花結果。這種對計畫精神的延續和深化，是議題演繹所成效卓著的又一有力佐證。

綜上所述，此「議題演繹所」個案因為得到參與者的認同，激發青年更多積極討論此個案，也因此讓公務員更積極的準備深化此計畫，讓創新的精神繼續延續，讓此一創新機制制度化、常態化，讓更多青年能持續參與到公共事務。

## 第七章 結論與建議



「議題演繹所」是桃園市政府青年事務局嘗試的政策創新，在外界普遍認為僵化的公務機關中進行政策創新的導入不是一件容易的事情，但是透過各方努力，才能達到政策創新的成效。本章節將根據深度訪談進行導入政策創新的過程分析，也利用問卷調查和參與式觀察法的發現進行此個案的成效分析，並且根據分析來回應研究問題。第一節和第二節將彙整研究發現，第三節將提出未來我國發展政策創新的建議，第四節將說明本研究的限制和未來可以研究的方向。

### 第一節 研究發現

綜合深度訪談、問卷調查和參與式觀察法分析，本研究有兩個重要發現。

#### 研究發現（一）：導入政策創新過程分析

首先，透過修正後的制度論框架，包含 Scott 提出的制度三支柱(管制性、規範性、文化認知)以及李仲彬提出的政策本質面向，本研究發現「包容環境」、「組織價值」、「學習突破」、「政策本質」是符合本個案桃園市政府青年事務局成功導入政策創新的關鍵。

在「包容環境」方面，青年局沒有僵化的管制規則限制，反而給予承辦人員充分的自主性與容錯空間，並提供適當的人力與預算資源，形塑了有利於政策創新的土壤。

在「組織價值」方面，青年局上下對於「賦權青年、培力青年」的理念有著高度認同，並積極付諸行動。這種價值驅動激發了承辦人員的內生動力，努力將創新方案落到實處。



可以從表 七-1的圖表中看到，「學習突破」有分為個人和組織層次，個人的部分包含參與政策創新公務員的特質，包含樂觀進取、精益求精、求知若渴、求新求變，或是有理想性等特質，而組織層次則包含組織領導風格具有開創性與包容性、權力下放，以及任務制等。

表 七-1 個人組織面向整理

資料來源：作者自製整理

學習突破	
個人層次	組織層次
與生俱來：樂觀進取	團隊氣氛：自由開放
與生俱來：精益求精	團隊特質：年輕敢言、不怕失敗
與生俱來：求知若渴、求新求變	領導風格具有開創性與包容性、權力下放
與生俱來：有理想性	組織文化：任務制
後天培養：事務官的專業讓政策延續	去中心化：縱向與橫向溝通順暢

從表 七-2 也可看到，在「學習突破」方面，分別有外部標竿效應的學習，議題演繹所的成功經驗，也引發其他單位競相取經，這種標竿示範效應進一步強化了創新動能，讓內部公務人員有動力繼續進行政策創新。此外，以內部而言，因為個人和組織有不斷想要突破的精神，才會讓政策創新的成果越來越好。



圖 七-1 學習突破三大構成  
資料來源：作者自製

在「政策本質」方面，議題演繹所符合「政務官自主性、相容性、觀察性、新奇性」這四項指標。首先，政務官在面對已運行多年的公務體系，如何求新求變，且在看似一成不變的工作內容中加入自身專業，「要自主找到可能性」的部分，便是政務官的挑戰之一。若能發展出政策創新，就有可能刺激內部人員的創新，進一步推動創新的業務與創新的機關風氣。其次，以相容性而言，議題演繹所的核心意義本身就是在促進青年參與，因此此計畫符合組織本身運作，並不存在衝突。第三，以觀察性而言，在開辦過程中有許多新聞媒體的露出。也從內部受訪過程中不斷提及有許多別的青年機構來電，或是特別來桃園青年局取經，這也可以看出此政策創新的可觀察性高。最後，以新奇性來看，兵棋推演結合地方政策很少見，這次在桃園導入此政策創新，對於桃園的市政模擬中以求新奇和新穎之處。

表 七-2 政策本質中創新能被發展 4 大指標表

資料來源：修改自李仲彬（2016a）

序	創新能被發展因素
1	政務官自主性
2	相容性
3	可觀察性
4	新奇性

## 研究發現（二）：導入政策創新過程成效分析

本研究透過問卷調查、深度訪談和參與式觀察法，對「議題演繹所」這項政策創新的導入過程及其成效進行了全面評估。研究結果顯示，該創新實踐在多個層面取得了顯著成效。

首先，在知識與能力提升方面，「議題演繹所」有效增進了參與青年對公共議題的認知和參與能力。問卷顯示，超過九成的參與者表示活動有助於他們更好



地理解市政運作，八成五的人對參與式民主有了更深入的了解。這種認知的提升不僅體現在理論層面，更反映在實踐能力上。參與者通過實地走讀、專家講座等環節，學會了如何主動搜尋和運用相關政策資料，為提出更具可行性的政策建議奠定了基礎。

其次，在多方協作方面，「議題演繹所」搭建了一個有效的跨部門、跨領域交流平台。活動促進了政府不同部門之間的協作，加強了公私部門的互動，並增進了不同年齡層之間的理解與溝通。近八成的參與者認為，活動提升了他們與不同背景人士的交流能力。這種多元協作不僅豐富了政策討論的視角，也為未來更廣泛的社會協作奠定了基礎。

在創新模式的影響力方面，「議題演繹所」展現出強大的示範效應和持續影響力。活動吸引了其他城市前來學習取經，反映出其創新理念和做法得到了廣泛認可。更重要的是，參與者在活動結束後仍保持高度熱情，主動尋求延續活動的可能性，這種持續性的參與意願是政策創新成功的重要指標。

此外，「議題演繹所」的影響力在活動結束後依然持續發酵。承辦人員正在思考如何將這一創新機制制度化、常態化，讓更多青年能持續參與到公共事務中來。一些青年委員也自發尋求延續參與、深化議題的機會。這也表示，「議題演繹所」所播撒下的創新種子，正在青年與政府間生根發芽，並希望有機會可以開花結果。

對於政府組織文化而言，「議題演繹所」的實施推動了一定程度的變革。公務人員在活動中展現出更強的創新意識和開放態度，更願意聆聽和採納青年意見。這種轉變不僅提升了政府的創新能力，也改善了政府在青年群體中的形象。參與者認為，這種模式是政府與青年共同解決問題的有效渠道，反映出政策創新在增進政府公信力方面的積極作用。



最後，在青年參與的深化方面，「議題演繹所」取得了實質性的突破。青年在活動中展現出高度的參與熱情和責任感，部分參與者甚至從批評者轉變為建設性的合作夥伴。這種角色轉變不僅體現了活動對青年公民意識的培養，也為政府與青年之間建立更加良性的互動關係開闢了新途徑。

「議題演繹所」作為一項政策創新，在提升參與質量、促進多方協作、推動組織變革、深化青年參與等方面均取得了顯著成效。這些成果不僅直接幫助參與的青年和政府部門，也為未來類似的創新實踐提供有益的經驗和啟示。研究結果表明，通過精心設計和有效實施，政策創機能夠在提升政府治理能力和促進公民參與方面發揮重要作用，為建設更加開放、包容和創新的政府提供了新的可能性。「議題演繹所」個案也為理解地方青年事務創新提供了注腳，透過瞭解「包容環境」、「組織價值」、「學習突破」、「政策本質」的重要作用，來了解公務機關中進行政策創新導入的過程。

## 第二節 政策建議

本研究在研究此個案後，觀察到可以發展成我國政府發展公部門創新的三點政策建議，或許可以提供未來的政府部門作參考。

### 一、鼓勵政務官發掘政策創新、並且投入固定預算投入沙盒試驗

首先，鼓勵政務官發掘政策創新的可能性，並且定期投入資源預算來進行沙盒試驗。本研究發現，從上而下推動政策創新很大程度取決於政務官對自身職能的認識，以及是否能在既有體制中找到創新的契機。因此，建議政府應鼓勵並提供管道讓政務官主動提出創新構想，並給予一定的權責與資金和資源進行政策的沙盒實驗，以突破僵化思維，注入創新動能。否則若是要以法定業務的指定工作來做政策創新，業務內容備受各界檢驗，可能無法有容錯的風險。有另外投入的預算進行政策創新內容，或許比較有容錯的空間。

在國外也有類似的案例，美國「總統管理議程」(President's Management Agenda)要求聯邦機關訂定年度管理目標，給予績優機關獎勵來鼓勵創新。我國行政院可推動類似政策，請各部會盤點業務，提出問題解決與創新構想，優先給予資源協助。另外，我國政務官並沒有考核制度，或許可加入創新表現的評比或獎勵來正面鼓勵創新意願。

## 二、成立創新學院，設計並培訓政務官與事務官創新課程

其次，營造支持創新的組織文化，培訓政務官與事務官創新課程。本研究發現，桃園市政府青年事務局能推動政策創新，與其獨特的組織文化息息相關，例如扁平化的溝通管道、容錯的氛圍、任務導向等。因此，各級政府機關應努力塑造類似的組織文化，鼓勵成員勇於嘗試、接受挫敗，主管也應放手讓創新想法萌芽茁壯。在新加坡，公共服務學院提供公務員系統化創新訓練，首長帶頭推動創新，並成立跨機關創新團隊集思廣益。

本文建議，各級訓練機構應強化創新課程，讓首長定期參與創新工作坊，或許也可以讓政務官與事務官的高階主管的課程訓練有跨域交流，因為政務官自主性的發現問題和發展政策創新是有困難的，但是若有相關案例的分享與交流，或許可以提供許多靈感的刺激。另外，各機關也可在內部成立創新研究小組，針對特定議題集思廣益。此外，對於員工創新構想，機關應建立獎勵與容錯機制。

## 三、強化跨領域合作機制

推動政策創新往往需要跨域協力，議題演繹所的成功有賴於大學研究團隊與在地協會和跨局處的通力合作。建議政府應建立常態性的跨域合作平台，定期邀集學界、產業、NGO等利害關係人交流對話，讓創新政策構想有機會破繭而出，並在協力網絡中將創新付諸實踐。唯有打破本位主義，才能匯聚各方創意活水。將設計導入公部門，提升公共服務及建設品質，已是全球趨勢。很早即看見設計價值的英國，更是率先發展公共服務設計的全球標竿，積極運用設計解決社會、經濟及產業等議題。歐盟各國及美國也陸續設立以設計為核心的「公共政策實驗

室」，幫助解決施政與社會問題，並培訓公務機關的設計思考能力。

英國「行為洞察團隊」由政府各部門代表組成，引入行為科學觀點，解決垂直領域的政策問題，成效斐然。台灣政府可依議題成立常設性或任務型跨部會合作平台，邀集產官學研各界協力合作。在平台運作上，除了實體會議，也應善用線上協作工具，促進資訊流通。對於成功的跨域合作案例，可彙編成冊或在網路上分類記載分享各界。

此外，本研究認為其實漸進式與協同式的公民參與方式很重要。本文觀察，很多政策並非一次的議題演繹所推演或是幾次的青年諮詢論壇討論就可以推動成功的，因為政策需要長時間的討論。因此，像是這樣的議題演繹所越多，更有益於政策討論。協同式的公民參與方式則是一個政策可以用各種形式的公民討論來促進思考。比如某個參與式預算或許前期可以利用議題演繹所進行演練，促進政策更成熟。

展望未來，台灣公部門要激發創新活力，尚需政府、社會各界共同努力。在全球化浪潮與數位時代的挑戰下，唯有勇於創新、善用科技、開放協力，政府才能因應複雜多變的社會需求，提供更優質的公共服務。

### 第三節 研究建議

本研究由於研究時間與資源有限，為了有更完善跟具體的政策創新可能，提出以下建議，供後起之秀未來相關研究參考：

第一，此研究個案僅聚焦於桃園市政府青年事務局的「議題演繹所」，屬於單一個案研究。未來研究可以考慮納入其他已設立青年事務專責機構的地方政府，如高雄市與新北市，進行跨個案的比較分析。透過比較不同地方政府推動青年參與和創新的策略與成效，可以更全面地理解影響地方青年事務創新的關鍵因素，並提煉出更具普遍性的經驗。

第二，本研究提出「影響政策創新五大因素理論」，雖然在桃園市青年事務局的個案中得到初步印證，但仍需要在更多的政策創新案例中加以檢驗與修正。未來研究可以運用此理論框架，分析其他地方政府或中央政府部門的創新政策，檢視這五大因素在不同政策領域、不同層級政府中的解釋力。這將有助於理論的精進與完善，提升其適用性與普遍性。

第三，政策創新往往涉及多元行為者的互動，本研究主要聚焦於政府內部的影響因素，對於公民社會、企業、學界等外部利害關係人的作用，著墨較少。未來研究可以更加關注跨域協力網絡在政策創新中的角色，探究如何建構互信、激發共創的協力機制，藉此豐富政策創新的理論視野。

第四，數位科技的發展為政策制定與公民參與帶來新的機遇與挑戰。未來研究可以探討數位工具在促進政策創新與協同治理中的應用，分析線上線下結合的審議模式，以及大數據、人工智慧等新興技術對政策創新的影響。將有助於政府部門因應數位時代的治理需求，提升回應性與效能。具體說明如下：

- (一) 數位工具在政策創新與協同治理中的應用：可以探討如何利用數位平台、社群媒體、線上討論區等工具，促進政府、公民、利害關係人之間的溝通互動，共同設計和推動創新政策。
- (二) 線上線下結合的審議模式：可以分析如何將傳統的面對面審議與網路審議結合起來，發展出更加包容、便捷、深入的公民參與模式。
- (三) 大數據、人工智慧等新興技術對政策創新的影響：可以探討如何運用大數據分析、機器學習等技術，洞察社會需求，預測政策影響，優化政策方案，提升政策制定的科學性與精準性。
- (四) 數位時代下政府的回應性與效能：可以分析數位化如何影響政府的組織結構、工作流程、服務方式等，並提出提升政府回應性與效能的策略建議。

總之，本研究對桃園市青年事務局「議題演繹所」創新實踐深入剖析，提出「影響政策創新五大因素面向」框架，並據此形成政策建議，為公部門創新研究

奠定基礎。期許未來有更多研究者可透過跨個案比較、理論檢驗、協力治理、數位創新等多元視角，共同推進政府創新的發展與實踐，為打造更加開放、智慧、永續的政府而努力。





## 參考文獻

### 壹、中文部分

克雷·薛基著，李宇美譯，2011，《鄉民都來了：無組織的組織力量》，台北：貓頭鷹出版。

朱雲漢，1992，〈如何面對民主時代政商關係的挑戰〉，《國家政策雙週刊》，37: 6-8。

李仲彬，2016a，〈從哪來的創新想法？：我國地方政府創新來源與創新政策特質分析〉，《公共行政學報》，50: 1-42。

李仲彬、黃東益，2011，〈審議式民主在台灣實務推動的定位與價值：從公民會議的經驗分析〉，《競爭力評論》，14: 51-71。

李仲彬，2017，〈政策創新的影響因素：我國地方政府的分析(1999-2013)〉，《東吳政治學報》，35(1): 139-206。

李仲彬，2013a，〈政府創新的類型與分佈：我國地方政府 1999-2010 年間的觀察〉，《公共行政學報》，44: 73-112。

李仲彬，2013b，〈影響地方政府創新產出量的因素〉，《東吳政治學報》，31(1): 105-160。

李仲彬，2016b，〈與生俱來或是後天培養？探討人力資源發展措施對公務員創新行為的影響〉，「2016 年公共行政研究的反思與應用學術研討會暨陳金貴教授榮退紀念論壇」論文。

陳東升，2006，〈審議民主的限制-台灣公民會議的經驗〉，《台灣民主季刊》，3(1): 77-104。

陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南圖書出版公司。

袁方主編，2002，《社會研究方法》，台北：五南圖書出版公司。

許國賢，2000，〈商議式民主與民主想像〉，《政治科學論叢》，13: 61-92。

黃東益，2008，〈審議過後-從行政部門觀點探討公民會議的政策連結〉，《東吳政治學報》，26(4): 59-96。

劉佳融，2019，《從我國中央及地方青年諮詢組織個案比較分析檢視我國青年公民參與機制》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

蕭武桐，2006，〈新公共服務與公務員的品德修養〉，《國家菁英》，2(1): 57-70。

鄭麗君，2015，《台灣代議民主之困境與出路》，台北：財團法人青平台基金會。

劉正山，2009，〈當前審議式民主的困境和可能的出路〉，《中國行政評論》，16(4): 109-132。

蔣喬玲，2013，《新北市政府導入公民參與預算可行性研究》，淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班學位論文。

潘淑滿，2003，《質性研究:理論與應用》，台北：心理出版社。

嚴祥鸞，1996，〈參與觀察法〉，收於胡幼慧主編，《質性研究:理論、方法及本土女性研究實例》，台北：巨流圖書公司。

魏啟林，2000，《政府再造運動》，台中：晨星出版社。

劉坤億、胡龍騰、曾冠球，2012，〈政府服務創新類型與策略引導〉，《研考雙月刊》，36(5): 91-104。

廖麗娟、黃子華，2012，〈政府機關精進創新整合服務之策略〉，《研考雙月刊》，36(5): 15-26。

## 貳、外文部分

Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money and Management*, 25(1), 51-56.

Amabile, T. M., Conti, R., Coon, H., Lazenby, J., & Herron M. (1996). Assessing the work environment for creativity. *Academy of Management Journal*, 39(5), 1154-1184.

Bekkers, V., Tummers, L. G., & Voorberg, W. H. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1), 15-33.

Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467-476.

Boyd, D., & J. Goldenberg (2013). *Inside the box: A proven system of creativity for breakthrough results*. NY: Simon & Schuster.

Damanpour, F. (1988). Innovation type, radicalness, and the adoption process.

*Communication Research*, 15(5), 545-567.



Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590.

Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166.

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

Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fischer, F. (2000). *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham: Duke University Press.

Gutmann, A., & Thompson, D. (1997). Deliberating About Bioethics. *Hastings Center Report*, 27(3): 38-41.

Lofland, J., & Lofland, L. (1984). *Analyzing Social Setting: A Guide to Qualitative Observation and Analysis*. Belmont, C.A.: Wadsworth.

Mulgan, G., & D. Albury. (2003). Innovation in the public sector. Retrieved June 24, 2011, from

[http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation\\_innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation_innovation_in_the_public_sector.pdf).



Rogers, Everett M. (1962). *Diffusion of Innovations*. New York, NY: Free Press of Glencoe.

Rogers, Everett M. and F. Floyd Shoemaker. (1971). *Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach*. New York: The Free Press.

Rogers, Everett M. (2003). *Diffusion of Innovations*, 5th edition. New York, NY: Free Press.

Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the Public Sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Van der Aa, W. and Elfring, T. (2002). Realizing Innovation in Services. *Scandinavian Journal of Management*, 18(1), 155-171.

Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84(2), 311-335.

Walker, R. M. (2008). An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: Towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 591-615.

Waldo, Dwight. (1980). *The Enterprise of Public Administration*. Novato, C.A.:

Chandler & Sharp Publishers, Inc.



# 附件一 議題演繹所規劃



## 一、研究個案背景說明

### 1. 緣起：

為強化青年公共參與及溝通機制，培養青年人才，促進社會發展，提升桃園市政策之創新性及可行性，桃園市於 105 年設「桃園市政府青年諮詢會設置要點」（下稱要點），並依據要點於 105 年 3 月 29 日成立「桃園市政府青年諮詢會」由市長擔任召集人，本府青年事務局局長擔任副召集人，及 39 位 16-40 歲設籍、就學或就業於桃園且具公共參與熱誠之青年組成；本會任務如下：（1）提供青年政策建言平台，蒐集並了解青年意見（2）建立多元管道培力人才，增進青年公共參與能力（3）研析青年關心議題並提出政策及建議（4）推動各項青年發展事項；本會原則每三個月召開會議 1 次，必要時得召開臨時會議，開會時得邀請相關業務主管機關、學者專家或各非政府組織代表列席說明或提供意見，並本會關於具體政策及建議之決議得送本府相關業務主管機關參採。

### 2. 計畫目的

自 105 年 3 月 29 日成立，任期為兩年一任迄今已臻第四屆（任期：111 年 3 月 29 日至 113 年 3 月 28 日），會議執行方式以每月召開市政議題實地走訪，由權責局處進行專題簡報及進行交流，年底召開優點子提案，蒐集青年諮詢委員提案供局處參採，並 109 年度由青年諮詢委員組成任務型籌備委員會以「翻轉教育」為主題，響應 8 月 12 日國際青年日辦理「2020 桃園國際青年論壇」。

為強化青年諮詢委員所關心之公共議題的背景知識，並期待透過具架構及創新的討論模式，使青年諮詢委員在關心公共議題且進行提案建議前提升公共參與知能及論述內容，使提案的內容更符合社會性及地方推動的實務現況，故制定「議題演繹所」實施。

### 3. 計畫內容

1. 執行時間：111 年 7 月至 10 月。
2. 執行地點：桃園市境內。
3. 參與對象：本市青年諮詢委員計 39 位，區分「政府機關」、「民意代表」及「非政府組織」角色等 3 組（各組人數依議題現況分配）。
4. 執行方式：擬參採兵棋推演模式，擇定 2 項青年關公共議題，由淡江大學進行情境模擬題撰寫，並各組進行 2 項議題情境模擬討論、思辨及想定的推演，執行項目如下：
  - 議題實地走讀：本項辦理時間為 7-8 月份，擬針對議題辦理各 2 場次 1 日實地走讀活動，上半日擇定市政推動現況場域進行導覽體驗、權責機關專題簡報並邀請專家學者及非政府組織共同交流，各組針對議題提出問題以建構知識背景，下半日由委託單位進行兵棋推演理論及教育訓練講授（各小組配置輔導員+指導員 1 位）。
  - 議題研習暨成果方案推演發表：本項辦理時間為 10 月份，於桃園市青年事務局辦理 2 日（不過夜），第 1 日進行專題講座、各組情境模擬方案討論發表及階段式兵

棋推演，並邀請權責機關、專家學者及非政府組織聽取發表及回饋，由輔導員從旁進行記錄及輔助小組討論不偏離主軸；第2日各組修正確認方案及組進行成果發表（兵棋推演表演賽）、講評回饋。

註：111年2月11至25日向青年諮詢委員調查關注議題，分別為「文化發展」、「社會福利」、「教育」、「永續發展」及「創業及就業」，並經過市府跨局處協調後定調以「青年發展」及「永續發展」推演。

#### 5. 預期效益：

- 使參加者學習議題討論工具，並且透過教育訓練模式達到知情及提升知能，探討參加前後的改變，強化論述及思辨能力，富有研究意義。
- 透過系統性的討論，最終產出議題的成果提案，且議題提案推動更貼近實際面向及提升可行性。

#### 相關名詞解釋：

**指導員**：對該組有相關實務經驗的專家學者隨組指導，若為政府機關組則請局處派遣股長以上或熟稔議題相關業務之承辦人擔任(需固定人選不得更換)。

**主要任務**：聆聽小組討論政策，適時給予相關建議，指導青年諮詢委員修正討論方向，以期產出政策能夠符合實務運作

**輔導員**：淡江大學國際事務與戰略研究所碩博士生隨組觀察協助。

**主要任務**：協助各組填寫議題相關資料、確保兵推過程程序順利、觀察青年諮詢委員之討論過程，並且寫成觀察日誌、協助討論不要偏題，並且試著用「政策目標為何、程序上如何做到、可配置資源有哪些」等戰略思維思考、必要時加入青年諮詢委員一同討論

**統裁部**：由淡江大學國際事務與戰略研究所翁明賢教授和其團隊，以及青年局局長和同仁共組。

**主要任務**：根據各組青年諮詢委員提出的情境方案，討論出其政策缺失之處以及盲點，並且根據該盲點或者缺失之處下達可能發生問題之狀況，並且觀察各組青年諮詢委員之回覆方案，再行討論，不斷挑戰青年諮詢委員政策的盲點以及不足之處，透過狀況下達，使其政策愈趨符合現實

#### 6. 細部執行說明

##### A: 議題實地走讀（2場）：

- 時間：7-8月份。
- 地點：藻礁生態教室、環境保護區及青年體驗學習園區走讀
- 內容：青年諮詢委員走入議題實地觀察現況，並由權責機關進行專題簡報及交流，深化各組對議題推動了解涉及各面向如利害關係人、硬體設施建置、軟體推動及預算編列的評估，後續透過理論基礎課程使委員學習討論工具以利後續成果方案推演。

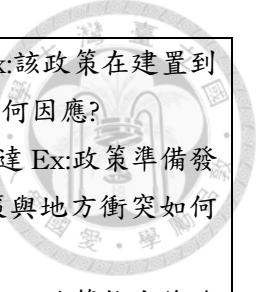
- 流程表：

議題實地走讀流程表			
時間	配當	活動內容	說明
10:00-10:30	30分	報到	
10:30-11:30	1 時	導覽介紹及體驗	
11:30-12:00	30分	專題簡報	由權責機關簡報並邀請專家學者及非政府組織列席交流分享
12:00-12:30	30分	議題交流	
12:30-13:00	30分	小組破冰與午餐	
13:00-14:00	1 時	研習活動規劃說明(15 分) 兵棋推演理論(45 分)	淡江大學國際事務與戰略研究所翁明賢所長
14:00-16:00	2 時	小組議題方案討論、指導員講評及初步方案產出	各組配輔導員 1 名記錄
16:00-	-	賦歸	

B: 議題研習暨成果方案推演發表：

- 時間：10 月份
- 地點：桃園市政府青年事務局
- 內容：第 1 日邀請議題相關專家學者進行專題講座，強化補充背景知識後小組討論進行各組方案發表，由權責機關、專家學者及非政府組織出席交流給予回饋，進行議題階段兵棋推演，強化方案論述；第 2 日進行方案修正，由權責機關、專家學者及非政府組織回饋並各組確認方案後進行成果發表。
- 流程表：

議題研習暨成果方案推演發表（第 1 日）			
時間	配當	活動內容	說明
09:30-10:00	30 分	報到暨小組時間	
10:00-10:10	10 分	開場致詞	青年事務局陳冠穎局長
			淡江大學國際事務與戰略研究所翁明賢所長
10:10-11:10	1 時	專題講座	
11:10-12:10	1 時	小組討論	
12:10-13:00	50 分	午餐	
13:00-14:00	1 時	各組方案發表及回饋	各組進行議題方案交流，邀請議題權責機關、專家學者及非政府組織共同聽取發表及回饋，提供修正建議



14:00-15:30	1 時 30 分	議題式三階段兵棋推演（文化發展）	第一階段（平時）：狀況下達 Ex:該政策在建置到一半突發狀況如預算凍結，要如何因應? 第二階段（央地關係）：狀況下達 Ex:政策準備發布實施，惟中央政府發布之政策與地方衝突如何處置? 第三階段（準執行）：狀況下達 Ex:政策推出後發生○○問題，媒體大肆報導，民眾於各地陳抗如何處理與調節?
15:30-17:00	1 時 30 分	議題式三階段兵棋推演（永續發展）	
17:00-		賦歸	
<b>議題研習暨成果方案推演發表（第2日）</b>			
時間	配當	活動內容	說明
09:30-10:00	30 分	報到暨小組時間	
10:00-11:00	1 時	各組第2次方案修正確認	
11:00-12:00	1 時	各組修正方案發表及回饋	邀請議題權責機關、專家學者及非政府組織共同聽取發表及回饋
12:00-13:00	1 時	午餐	
13:00-15:00	2 時	議題成果發表先期推演	
15:00-16:00	1 時	成果推演發表： 推演發表與講評（40分鐘） 市長結語（10分鐘） 大合照暨媒體聯訪（10分鐘）	邀請議題權責機關、專家學者及非政府組織共同聽取發表及講評（另邀請本府第1-3屆青年諮詢委員響應）
16:00-17:00	1 時	交流茶會	
17:00-		賦歸	

#### 2022 青年議題演繹所-永續發展議題模擬市政狀況題一

##### 背景說明：

水蜜桃市作為全台青年移居第一選擇的城市，依山傍水富有自然人文氣息，風光明媚氣候宜人，市府在推動市政之餘兼顧打造永續家園，響應聯合國17項永續發展目標(SDGs)推動市政，2025年初與在地協會合作（委託經營）設置沿海石滬、藻礁、沙丘、濕地及海洋牽罟文化等五大環境教育場域，但是在推動過程中產生課題包括如何有效「吸引人流來到沿海促進地方發展」及「鼓勵青年返鄉或移居投入地方工作」等亟待探討解決。

##### 模擬狀況

3. 水蜜桃市政府於 2026 年 7-8 月份與在地協會經營的五大環境教育場域合作辦理「『守護海岸』聯合馬拉松」及「孕育萬物海洋音樂日」活動，並行銷包裝為年度兩大盛事進行宣傳，希望能透過大型活動吸引人潮來到沿海觀光旅遊，進而帶動地方發展。
4. 2026 年 10 月，雖然 7-8 月份活動確實吸引人潮也促進地方觀光收益，但是活動期間攤商雲集造成塑膠垃圾汙染海岸及濕地、附近交通阻塞停車位一位難求、舞台噪音吵雜造成過境候鳥不敢停留等問題，並活動結束後地方回復到過往人潮寥寥無幾情況，且環教場域長久以來沒有年輕新血加入營運，地方協會向政府機關爭取補助維持營運非長久之計，地方協會開始進行抗議行動向水蜜桃市政府喊話提出訴求，同時向民意代表陳情，面對民意聲浪的壓力及議會監督，水蜜桃市政府需要提出長遠的政策協助地方發展……

#### 各方推演行動

水蜜桃市政府	Step4 水蜜桃市政府受到議會監督質詢答覆（各局處） Step5 市長會同相關局處召開大型專案會議，各局處就權責業務提出可行性計畫，整合後納入年度政策白皮書。 Step6 水蜜桃市政府召開記者會發布白皮書。
水蜜桃市議會	Step3 質詢水蜜桃市政府局處首長，要求提出規劃改善並揚言檢討刪減年度預算。
地方協會 (場館經營單位)	Step1 展開抗爭行動，向水蜜桃市政府提出訴求。 Step2 向水蜜桃議會陳情，希望議員能夠關切市府對訴求的回應。

主持人執行事項：

3. 背景說明帶入模擬市政情境及簡單描述模擬狀況後交棒給青諮委員模擬推演。
4. 在推演步驟之間串場補充當下場景狀況。

#### 2022 青年議題演繹所-青年發展議題模擬市政狀況題二

##### 背景說明：

水蜜桃市大力推動青年政策，設立青年事務局推動各項青年發展工作，目前市府正在推動大水蜜桃十年計畫，將位於北區的柒德區進行土地重劃大興建設，包括捷運白線趕工通車、公車站牌增設等大眾運輸工具的推動，並於 2025 年在柒德區設置青年活動中心-桃樂絲館，以 OT 案方式招商營運，期待能夠帶動地方發展，廠商參據政府的計畫充滿期待爭取營運，卻突然受到肺炎疫情影響衝擊來館人數，導致實際營運不盡如意，廠商希望水蜜桃市政府能夠有減免措施等，經過與市府協商後未達成共識。

##### 模擬狀況

- (六) 在桃樂絲館開幕啟用沒多久，傳出館內設施不符合青年期望與需求(租金太高、交通時間過長或者使用時間太短)等情況，使開館至今場設使用率低迷。
- (七) 在第一年度的財報中，大月開發發現有些層樓廠商在營運上有所困難。市政府方也受到議員的質詢備感壓力，因此希望營運盡快改善。

#### 各方推演行動

水蜜桃市政府	Step3 水蜜桃市政府受到議會監督質詢答覆（各局處） Step4 政府組針對議員質詢內容以及館設使用率過低等情況，提出相關改善方案及配套計畫。
水蜜桃市議會	Step2 議員質詢水蜜桃市政府。
大月開發 (場館營運商)	Step1 廠商找議員訴諸媒體提出訴求



## 附件二 問卷題目



問卷設計問題如下：

### 【議題演繹所內容】

1. 請問您認為活動所準備的閱讀資料，對於大家在討論議題上有沒有幫助?

(1)完全沒幫助  (2) 普通  (3)有幫助  (4)非常有幫助

2 請問您認為親自走讀場域(環境教育場域與體驗園區)對於議題理解有沒有幫助?

(1)完全沒幫助  (2) 普通  (3)有幫助  (4)非常有幫助 3. 請問您覺得講者演講的內容會不會太難?

(1)太難  (2)不太聽得懂  (3)能理解  (4)完全能理解

4. 請問您覺得講者演講的內容對於您在議題上的了解有沒有幫助?  (1)完全沒幫助

(2) 普通  (3)有幫助  (4)非常有幫助

5. 請問您覺得講者在接受青年諮詢委員詢問時，有沒有充分地回答大家所提出的問題?

(1)非常不充分  (2)不充分  (3)充分  (4)非常充分

### 【議題演繹所討論】

1. 在議題演繹所的分組討論中，請問您覺得自己可以充分理解別人的發言嗎?

(1)完全不行  (2)不太可以  (3)可以  (4)完全可以

2. 在議題演繹所的分組討論中，您是否覺得自己可以自在的發表言論呢?

(1)完全不行  (2)不太可以  (3)可以  (4)完全可以 3. 在議題演繹所的分組討論中，你認為輔導員們的輔助如何?

(1)非常不良好  (2)不太良好  (3)良好  (4)非常良好

4. 您認為第二次活動開始增加專業人員(如市府不同局處公務人員、合作廠商等)是否有助於更加了解議題?

(1)完全沒幫助  (2) 普通  (3)有幫助  (4)非常有幫助

5. 您認為透過和不同青年諮詢委員和不同專業領域人士的討論的過程中，你是否增進到與和不同領域、年紀、族群的人互相溝通的能力?

(1)完全沒幫助  (2) 普通  (3)有幫助  (4)非常有幫助

### 【知識型內容】

1. 在參加議題演繹所以前，您先前是否了解「公辦民營」的理念?  (1)完全不了解  (2)不太了解  (3)了解  (4)非常了解

2. 在參加議題演繹所以後，您是否了解「公辦民營」的理念?  (1)完全不了解  (2)不



太了解  (3)了解  (4)非常了解

3. 請問 OT(Operate transfer)是什麼?  (1)民間參與公共建設  (2)公共參與公共建設  
 (3)全民參與公共建設 4. 請問桃園市政府青年事務局在八德區即將完成以下哪個場館?  (1)桃花緣館  (2)桃漾館  (3)淘寶館

5. 請問新屋沿海目前總共有多少個環境教育場域?  (1)三個  (2)五個  (3)十個

### 【議題演繹所概念】

1. 在參加議題演繹所以前，您先前是否了解參與式民主?

(1)完全不了解  (2)不太了解  (3)了解  (4)非常了解

2. 在參加議題演繹所以前，您先前是否了解兵棋推演的概念?

(1)完全不了解  (2)不太了解  (3)了解  (4)非常了解

3. 在參加議題演繹所以後，您是否開始了解兵棋推演的概念?

(1)仍完全不了解  (2)不太了解  (3)更加了解  (4)非常了解

4. 在參加議題演繹所以後，你對議會與市府的關係是否更加了解?  (1)仍完全不了解

(2)不太了解  (3)更加了解  (4)非常了解

5. 在參加議題演繹所以後，你對市府與合作廠商的關係是否更加了解?  (1)仍完全不了解  
 (2)不太了解  (3)更加了解  (4)非常了解

6. 在參加議題演繹所以後，你對市府各局處推出政策的運作模式是否更加了解?  (1)仍完全不了解  
 (2)不太了解  (3)更加了解  (4)非常了解

7. 在參加議題演繹所以後，您在看待市府政策決策時，是否與先前有所不同?  (1)看法完全無改變  (2)無感覺  (3)看法有些改變  (4)看法改變很多

8. 您認為議題演繹所中的兵棋推演和角色扮演的模式是否有助於您了解各局處機關和外部單位之間的角色扮演與權責關係?

(1)完全沒幫助  (2)不太有幫助  (3)有幫助  (4)非常有幫助

### 【議題演繹所評價】

1. 相比於過去未參加計畫前，您認為此次計劃的政策創新是否有助於您更了解且更務實看待市政?

(1)完全沒幫助  (2)不太有幫助  (3)有幫助  (4)非常有幫助

2. 您是否同意議題演譯所為市府與青年共同解決問題的管道之一?  (1)完全不同意  
 (2)不太同意  (3)同意  (4)非常同意



3. 您認為青年諮詢委員與政府的關係應該是什麼關係? \_\_\_\_\_

(1)夥伴關係  (2)對立關係  (3)監督關係  (4)其他 \_\_\_\_\_

4. 您是否希望青年諮詢委員若有良好務實的建言能真正被採用並落地實現?  (1)完全

不支持  (2)不太支持  (3)支持  (4)非常支持

5. 您是否支持並肯定市府有政策創新?

(1)完全不支持  (2)不太支持  (3)支持  (4)非常支持

**【後續活動簡答題】**

1. 請問未來還有哪些市政領域您有意願參與(例:交通、教育、就業、環境、科技、生

涯規劃、地方創生...)?

2. 您認為還有哪種青年諮詢委員會的形式對市政有幫助?您認為還可以發展何種政策

創新?

3. 請您不吝提供其他建議或想法: