

第三章 研究設計與實施

社會科學研究方法可分為量化研究和質性研究，目前國內社會科學研究大部分為量化研究，量化研究運用許多機率論，其中包含抽樣調查和統計技巧，尤其電腦運算發達，許多套裝軟體運用，讓量化研究趨向高峰。

另外，質性研究，雖然並未經充分科學驗證，但目前已經經歷多次知識論（epistemology）轉變，從最初的現況描述到理論建構，演變到最後對於科學知識省思和批判，最後將研究結果納入實踐行動。質性研究對於量化研究僅是一種歸類，其研究領域範圍所引用的科學基礎和方法並非單一系統，對於不同研究方式，將其結果相互比較，以釐清不同科學方法產生的研究盲點。

質性研究所關心的焦點是在事件進行過程中，所經歷的過程與所有利害關係人在不同情境下，彼此之間的互動及對各種社會脈絡下經驗的傳承（胡幼慧，2008）。

本研究以環境正義觀點為出發點，探討公民參與政策規劃結果，從文獻探討可知國內並沒有太多相關實際案例執行結果。所以規劃以質性研究方法，想了解整個政策規劃過程，針對研究個案：新莊中港大排計畫執行推動過程，不同的政策參與方式交相影響，同時彙整各方利害關係人的意見與反應，作為未來政策決策考量，採取質性方法為次級資料分析、深度訪談、焦點團體法與個案分析（標竿學習）等方式。

第一節、報章媒體與協調會報次級資料分析

一、近年來環境社會學中環境正義討論、研議範圍逐漸拓展，環境議題的報導也引起社會大眾的關注，而不管是媒體或是報章雜誌，對民眾在環境議題的認知、論述的觀點，都有相當大的影響力

(Bendix and Liebler, 1999)，而根據這些報導常常可見各方對政策議題的看法，依照報導隨著時間序列，可看出各方利害關心人關注的焦點，了解民眾對於政策的好惡。

在 1990 年代，媒體傳播已經發展到一個階段，當時媒體界面對經濟發展與環境保護相互衝突時，部分媒體記者受限於媒體經營者的政治立場，呈現「假環境正義之名，行服務政治立場之實」的偏頗報導，讓讀者無法取得充分資訊以至於被受誤導，作出錯誤的價值判斷。所以媒體的報導對社會大眾功能有一定正面幫助，畢竟它還是許多社會大眾主要消息來源，所以需要分析媒體報導資料，了解社會大眾接受的何種訊息以及反應結果。

回顧國內媒體，多以量化統計方式報導環境保護相關議題，少以質性的分析評論環境論述。面對多元性的社會，我們應以更寬廣的廣義角度去包容不同利害關係人的聲音及看法。透過媒體的無遠弗屆，有效快速提升民眾了解政策內容的速度以及得知社會民眾對政策的反應結果。所以媒體角色的重要性，在今日資訊發達的社會更受到政策決策者的關注。

鄭玉惠（2000）指出地方的觀感與權力結構的關係，各個權力結構對地方印象或發展有不同的詮釋或意見，地方觀感在權力結構的論述中被勾勒出來。由此可發現，新聞消息來源和媒體記者可以共同構建一個大的圖像。藉此，強化特定的論述言說，經由大眾傳播方式給予民眾，這是地方政府宣傳常用的手法。讓政策實施地區的當地居民對政策推行產生認同，建構對這環境的認同感。

本研究將規劃、基本設計階段的各報章媒體資料收集彙整，確認地方民眾與政府部門對新莊中港大排整治計畫的看法。

二、另外，本研究計畫於規劃設計階段，除了政府部門和地方民眾作一系列的座談會溝通說明之外，也同時舉辦跨局處室的部門協調會報，希望統合縣府內部各單位的腳步，將行政資源整合，減少不必要的行政資源浪費，以避免疊床架屋，減少公文往返時間提升行政效率，以利計畫在最短的時間順利推動，共計有十五個局處室參與本計畫（因台北縣政府於96年10月升格為準直轄市，各局處室後來升格為機關）。

將規劃階段經歷12次協調會報資料彙整，列出各局處室所遭遇的問題，因每月定期協調會報將問題作整合性的解決方案，及早反應回饋給主體工程的基本設計。跨局處室的協調會報機制，過去未曾舉辦過。其實也是為因應政府組織扁平化，縮短不必要的開會時間、提升行政效率及共享資源平台。

本研究探討的利害關係人除了地方民眾之外，更應包含政府各部門。因為政策的擬訂與推動最主要回歸政府單位部門，各機關常會有本位主義，將其之間利害關係加以釐清，有助政策決策者將所遭遇問題作整合性的處理，另外也更可將主辦單位所有應辦事項清點、確認到位，避免各單位推卸責任。

第二節、利害關係人深度訪談設計

因為文獻分析資料蒐集未必十分完善，為避免有遺漏部分，一般研究者輔以實地研究、問卷調查、深度訪談及電話調查等方法，加以補充研究不足。而其中深度訪談法是一種比較不具結構性方式，訪談者可以藉由引導談話方向的訪問方式而讓受訪者有更大的自由，發表個人的看法。深度訪談方法一般運用在參與觀察的操作中，但不參與研究情境的研究者亦可使用（李美華等譯，1998）。

深度訪談法和傳統正式問卷面談最大的不同，是在於以一種「非

正式」的方式進行；它不一定要用設計好的問題來訪問，較注意依臨場的情境而改變問題。本研究有關抽樣方式是一種非機率抽樣的「立意抽樣」(purposive sampling) 型式，經過深思熟慮後判斷，將可能是典型的群組納入樣本的方式，獲取代表性的樣本。

為彌補次級資料不足，且有些問題癥結並無法利用資料分析獲得解決，所以採用深度訪談將非結構的問題跟受訪者進行對話。在對話的過程，訪問者可以誘導受訪者說出更多心裏的話，從談話過程觀察受訪者的表情、聲音，了解受訪者對議題的反應。一般大眾對於陌生的訪問者通常會有防衛的心態，一般深入性的問題並無法藉由大眾場合座談會獲得解答，令受訪者卸下心防，促膝長談才可能得到最真實答案。同時，訪問前也應了解受訪者背景資料，避免碰觸敏感問題。

訪談對象為必須是因政策直接或是間接受影響者，以獲得更豐富的資訊，為往後的政策推動過程做一對照。利害關係人族群包含政策決策者、政策執行者、地方民意代表及當地居民四種面向，冀望能獲得全面性利害關係人的看法讓，本研究更具代表性。

為更深入了解各利害關係人彼此間的利害衝突以及對政策制定過程中角色的扮演，先設定不同深度訪談大綱。本研究係參考國內已發表有關利害關係人及對環境正義社會公平議題的碩博士論文與專題研究中所做之訪談題目，再佐以本研究之目的與架構，分別請周縣長錫璋、李副縣長鴻源(地方政府之決策管理階層)、許市長炳崑(地方意見領袖)、黃林議員玲玲(地方意見領袖)、政策推動者與當地里長(居民)進行面對面深度訪談。

訪談對象如為政府官員及民意代表，其訪談之內容聚焦於政策最初制定及工程設計的考量，政策推動過程所遭遇的阻力以及未來的施政願景。另訪談對象如為當地居民，則針對新莊過去歷史風貌、文化

背景，從過去到現在對於環境保護的看法與認識。

一、訪談對象選取標準

(一) 政策決策者：包含對政策有直接決策權及對政策有建議權者。

有別過去的政策決策模式，由上到下傳達規劃方案而改用公民參與方式共同討論，是國內地方政府新的創舉。但面對居民的冷漠或許是對政府單位的不信任，由此可以預期未來施工可能遭遇的阻力。透過公民參與的方式，加速民眾對議題的認知與發酵。公民的相互討論，也讓政府單位知道民眾關心的議題為何？也因為過去並未建構相關模式，所以透過深度訪談的方式，了解決策者對於公民參與決策模式及民眾討論對於政策規劃的重要性。

設計訪談的問題大綱如下：

- 1.對於中港大排當地環境的看法。
- 2.對於新莊地區過去、現在與未來發展期許。
- 3.中港大排整治工程的意見。
- 4.對於政策的推動、政府保護環境的決心及維護社會公平正義的看法。
- 5.對於新莊當地人文特色該如何融入地方再造。
- 6.請描述中港大排對台北縣的重要性。
- 7.當初為何有改善中港大排的構想及概念。
- 8.請簡單描述如何規劃改善中港大排及民眾的意見如何反應規劃案。
- 9.從冬山河、愛河到清溪川每條河川都有不同特性及性質，您認為未來中港大排在你心目中的樣子應該是如何？

10.請描述中港大排施工期間所帶來的衝擊，有哪些因應措施？

11.影響中港大排成功與否的關鍵因素為何？

12.對於台北縣轄內尚有許多待改善的污染水域，對於環境保護與社會的公平正義，縣府是否仍有空間去努力，如果過去尚未作得完善，未來縣府的政策應如何規劃？

對於訪談者訪談的內容可不拘泥上述大綱，可隨著受訪者當時心態及引導受訪者卸下心防，講出自己認為的真實對話，也根據不同的受訪者身分，將訪問主題聚焦於不同主題上。

(二) 政策推動者：包含執行政策者及執行配套計畫政策。

政策推動者在整個整治計畫辦演推手，採用公民參與的方式推廣環境正義，而環境正義中最重要的程序正義即是資訊的傳播與提供，政策推動者即是提供正確資訊者。而對於資訊的提供以及民眾的看法如何不斷回饋給政府規劃單位，是整個計畫主要核心。政策規劃無法一次到位滿足當地民眾需求，透過一次一次參與討論，可以具焦民眾的需求。而公民參與討論政策規劃，在國內並不常見，如何將民眾帶入議題研究，需要政策推動者費心考量。否則僅淪為一般地方說明會，其應是一場公民相互對話。

設計訪談的大綱如下：

- 1.政策決策過程所扮演角色。
- 2.參與政策推動過程如舉辦地方座談會等活動，未來對於新莊居民，該如何藉由其他方式提升公民參與？
- 3.對於當地民眾反映意見，您認為決策單位該如何反映於計

畫方案？

4.以中港大排整治為例，對於環境保護與社會的公平正義，政府是否有努力去維護或改善，倘若不足地方，應再加強哪些改善？

(三)當地居民：包含受政策影響者及居住在當地有一段時間(不需一定是土生土長居民或設籍者)。

環境正義的推動，須有民眾的共識及加入，否則僅淪為口號。環境正義中的程序正義說明在居民判斷政策規劃良窳前，應先提供其正確資訊。資訊管道應暢通，透過網路系統、媒體傳播，將完整提供計畫資訊。民眾獲得充分資訊後，才能做出最佳判斷。而民眾提供自己看法後，最重要是政府是否會採納其意見修正。且當地居民是本研究主要利害關係人，因為計畫推動主要受影響第一線是當地居民。居民的感受、擔心是決策者應了解的，對於應先解決問題，需要在規劃案中特別討論，介面銜接、不同利害關係人的協調。對於計畫造成生活不方便，居民的忍耐程度是否能和未來計畫願景相互成正比。

設計訪談的大綱如下：

- 1.您對中港大排的過去印象為何？
- 2.您知道臺北縣政府即將整治中港大排嗎？您的看法如何？
- 3.如果請您參與整治中港大排整治規劃設計，您是否願意？最想參與的是哪一部分？
- 4.對於中港大排整治的相關資訊，您了解多少？資訊是否充分讓居民了解？

- 5.這次是政府第一次採用和民眾對話方式規劃政策，並將民眾意見作為規劃依據，您認為您的意見是否政府會採納您的看法？
- 6.未來整治成功後，在中港大排您最想做的是什麼事？
- 7.規劃過程中您知道政府一直舉辦說明會而且並設置專門網站提供最新資訊與縣民信箱，您有參加過嗎？對於資訊提供或是參與方式是否有其他看法？
- 8.未來在工程動工時，您最擔心是什麼事？交通不便、施工阻礙、噪音、生意受影響等？
- 9.您對新莊的建設有哪些還希望政府再努力，為想做的是哪些建設？
- 10.對於中港大排整治污染排放等問題，需要再忍受一段施工黑暗期，您是否願意以及請說明您對整個計畫的看法。

表 3.1 深度訪談紀錄表

代號	訪談對象	訪談時間	訪談地點	訪談次數
A1	縣長	97.03.11	縣長辦公室	1
A2	副縣長	96.12.11	副縣長辦公室	2
		97.01.11	永佳樂辦公室	
A3	新莊市長	97.03.11	新莊市長辦公室	1
A4	議員	96.12.09	議員服務處	1
B1	輔導員	97.05.30	縣政推動小組辦公室	1
B2	輔導員	97.01.11	永佳樂辦公室	2

		97.05.30	縣政推動小組辦公室	
C1	里長	97.03.11	中港大排昌隆橋	2
		97.05.26	昌隆里里長辦公室	
C2	里長	97.03.11	昌平里里長辦公室	2
		97.05.28	昌平里里長辦公室	
C3	里長	97.05.26	中隆里里長辦公室	1
C4	里長	97.05.26	中全里里長辦公室	1
C5	里長	97.05.26	中誠里里長辦公室	1
C6	里長	97.05.26	中華里里長辦公室	1
C7	里長	97.05.26	幸福里里長辦公室	1

(資料來源：本研究整理)

二、訪談資料處理

(一) 編碼方式

本研究以錄音筆紀錄訪談內容，再逐字繕打成文字稿，將訪談者編碼以代號表示「A1、A2.....」、「B1、B2.....」代表不同類型的受訪者，而以 R 代表訪問者並紀錄訪問時間、地點及訪問次數。訪談前對受訪者應表明本次訪談僅作學術研究，並徵求同意得以公開。對於訪談應注意受訪者的態度、意願，適時再增減訪談問題，同時將訪談大綱可先跟訪談者稍做溝通，以利受訪者能針對問題回答先行構思。

(二) 資料分類

雖然訪談前已經有給訪談大綱，讓訪談者了解訪談方向、內

容，但有時受訪談對於訪談內容並不會依序回答，應反覆聽取錄音內容將資料依研究目的及訪談方向，分類整理以利找出資料重要脈絡。

（三）資料編碼

將訪談資料繕打完後，發現受訪者於深度訪談時，常會有一些並非訪談大綱的對話，如果偏離該提問時，則續接到另一段落，避免打斷受訪者談話（陳裕琛，2007）。

例如：A1-01-02-03

A1-01：受談者 A1 第一次受訪

02：第二問題

03：第三段落

R：代表訪問者回答

第三節、地方座談會參與觀察法

參與觀察（Participant observation）在社會科學研究是非常重要的。因為參與觀察，不僅和日常生活息息相關，更是整體研究重心。象徵互動的學派，對其闡述是人們面對於不同環境情勢，而發展出不同對應行動的一種持續的活動過程（Blumer，1969）。但是參與觀察對於研究者，必須應特別注意的是如何保持客觀的態度。而又能參與研究其中而不失研究者應有觀察的本質，所以參與觀察應對其要特別謹慎，需拿捏得當。因為過去參與觀察研究者身在其中，常常無法保持客觀，所以常遭其他學者批評。另外，對於在活動過程中，如何拿捏保持客觀角度，更是一門學問。

但是，Patton（1990）卻認為主要原因，在於研究者並沒有嚴格的訓練和準備過程，所以研究者應區別詳實和無關緊要的紀錄事項，並且應有嚴格的觀察驗證。

因此，本研究採取參與觀察法，觀察這些利害關係人之間的互動關係，同時，也詳實記載彼此之間的所曾經發生過的事，做為日後資料整理的依據。而對於平時無法接觸的人，則採用深度訪談方式彌補資料不足。

另外，有一些情況並不適合採用參與觀察法，如 Jorgensen (1989) 及 Bernard (1988) 所提，在開會場合出現不認識的人現，會引起在場人的戒心或不信任，就不適合參與觀察法。然而，也因為筆者是政策決策中的一員，所以可參加相關會議。再者，也因為本案工程設計及政策推展團隊，筆者均係為專案經理人，所以不論在工程規劃基本、細部設計與專案智庫和民眾之間的對話，均能獲得第一手資料；同時，亦可針對不同利害關係人設定不同議題，以瞭解利害關係人之間的利益關係以及確切的想法。

另外，工程基本設計部分，也因為參與了第一線規劃、設計審查，明白政府單位與工程顧問公司的規劃考量，所以能交互剖析。係因在研究過程中，只聽民眾的意見是不夠的。也必須由專業人士參與再加以分析，才能得到最正確的觀念。

而在研究場所中，本研究採取工作為誰 (who)、什麼 (what)、何時 (when)、何地 (where)、為什麼 (why) 以及如何 (how) 六大要件，藉此規劃參與觀察者的每天工作概要。

參與觀察的過程中，大多包括在場的參與、觀察和訪談，鮮少只有單獨參與觀察的。而實地訪談的筆記資料所記述和深度訪談的過程也十分相似，其過程均不可憑記憶，所以筆者採用錄音（事先取得受訪者同意）。對於參與觀察過程，可以瞭解該方法研究者是蒐集資料分析主要工具的研究分法，所以領會 (understanding) 和反思 (reflection) 是參與觀察法的本質。參與觀察的研究者能夠領會和反

思，才能使研究資料豐富。

一、參與觀察對象

本研究培訓中港大排宣導講師、志工團隊，對外辦理地方說明會，預計舉辦 100 場以上的地方說明會。另建議每 2 個月舉辦研討會，希望學界人士能夠參與，共同分享世界各地水岸城鄉整治成功案例。

規劃階段到基本設計階段，至九十六年底已辦理 52 場地方座談會。藉由舉辦座談會提供政策規劃資訊，對於民眾的疑慮直接雙向溝通，了解民眾對本計畫的需求以及關心問題。針對社區居民開始分類辦理社區型座談會，安排村里長及地方民意代表參觀五股工業區污水處理廠設施，以了解污水處理過程。

對於開始舉辦的對象多為學校團體，因一開始地方社區對於團體對話並不支持，過去政府政策規劃並沒有徵詢民眾意見，民眾對這種制定過程並不熟悉。整治計畫對他們而言，也只是半信半疑。但是，追求環境正義的過程，我們在意的是公民之間的互動參與，政策規劃的願景未必是民眾真的需要的，而環境正義中的程序正義該如何落實，才能確保社會的公平正義。觀察團體對話的過程，將問題慢慢釐清聚焦，並直接回饋政策規劃，完整的循環最後才可能讓民眾有參與的動機，否則如果僅淪為形式，未來地方人士的互動降到冰點。這也是新公共行政及新公共服務所關心焦點，揮別過去傳統行政模式，在理性的溝通下，才能增進行政的效率及儘速解決問題，達到共識。

二、觀察資料處理

(一) 資料分類編碼方式

參與觀察內容紀錄座談會時間、地點、對象、議題內容及觀察重點。資料依研究目的及觀察重點心得，分類整理以利找出利害關係人議題資料重要脈絡。

(二) 資料編碼

以時間為序列依序排列，例 96 年 7 月 23 日舉辦座談會，編排方式為 960723。將觀察重點資料整理完後，分項編碼。

例如：960723-1

960723： 96 年 7 月 23 日

1：第 1 項觀察重點

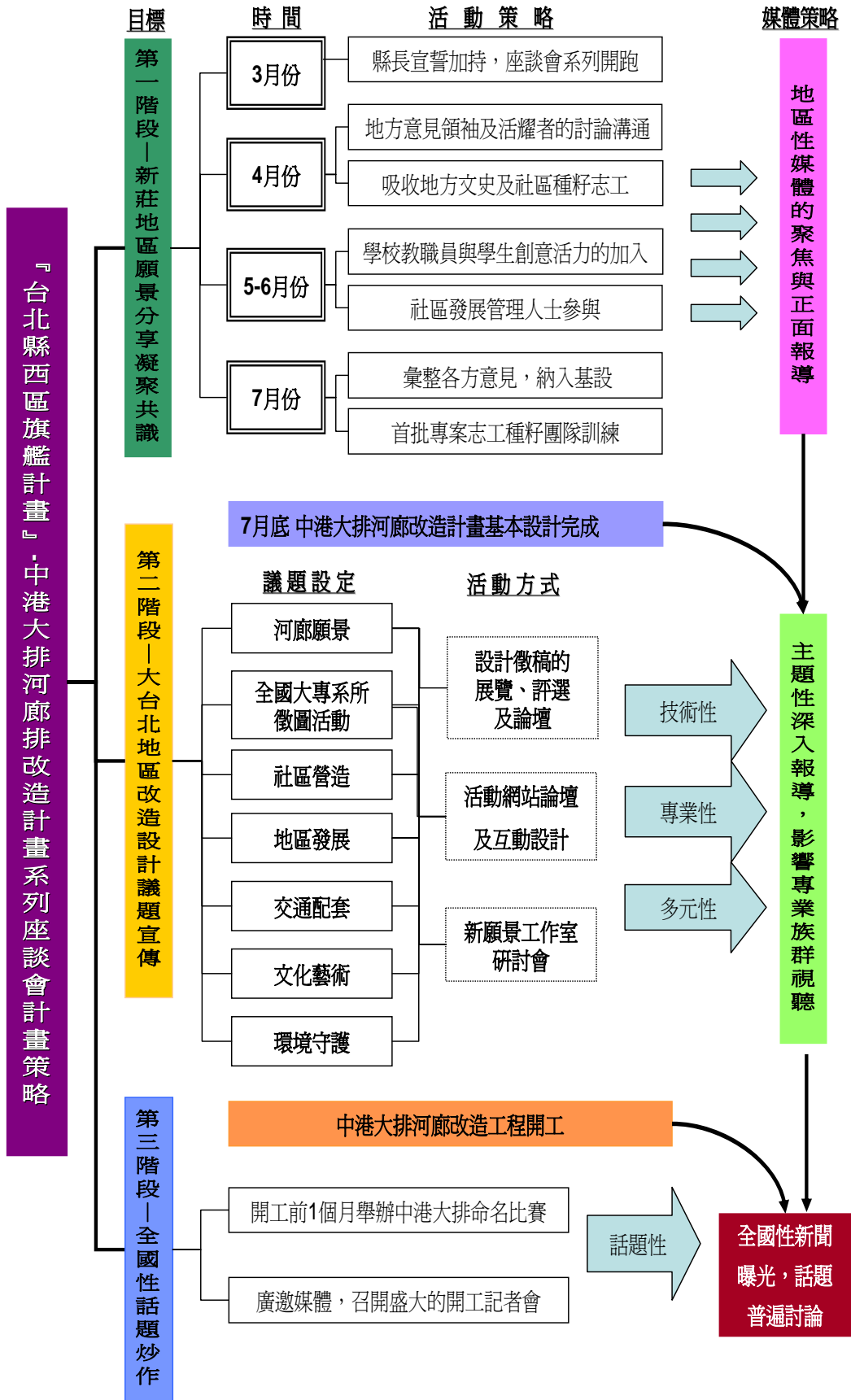


圖 3.1 座談會策略 96 年 3 月~7 月 (資料來源：本研究整理)

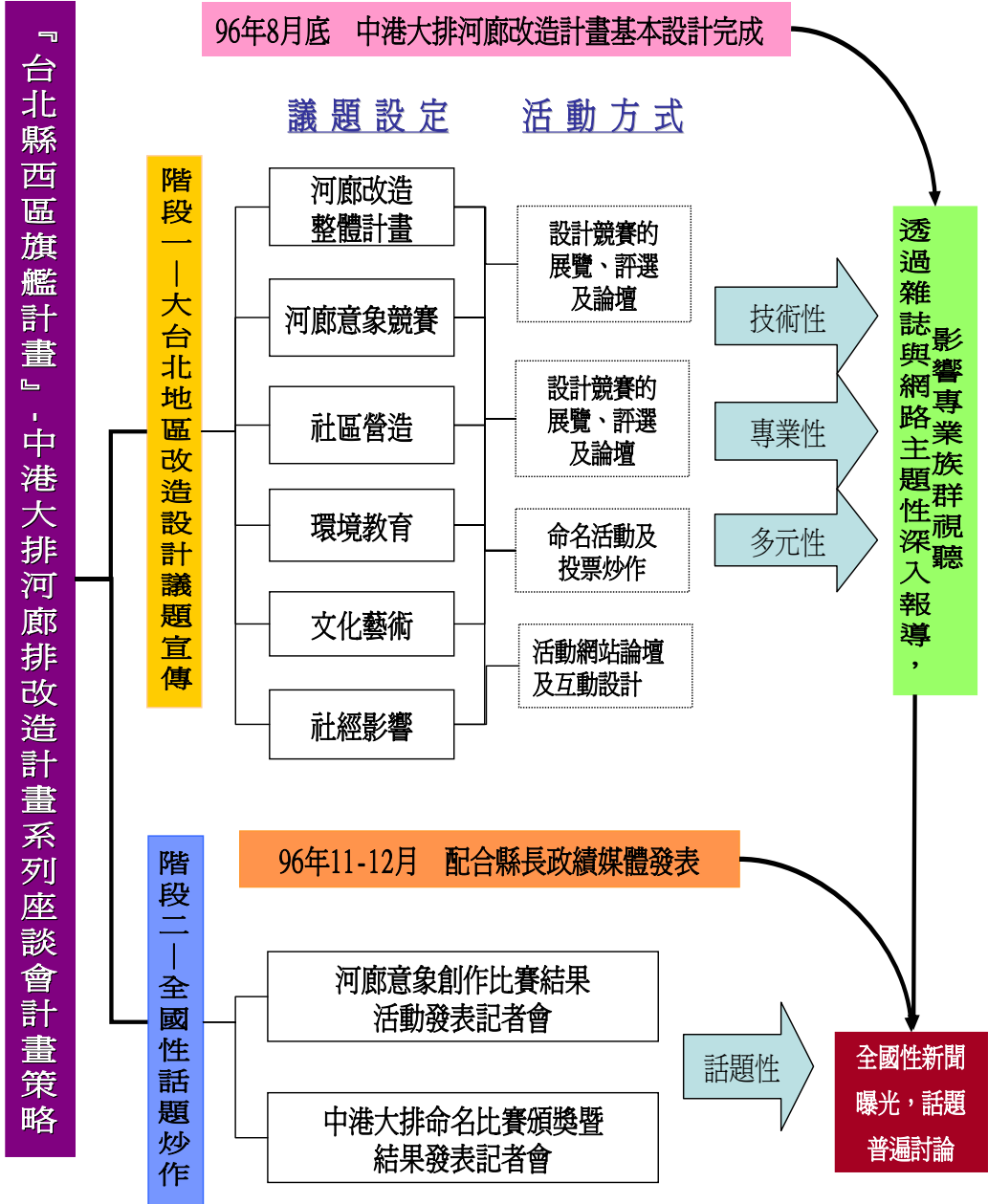


圖 3.2 座談會策略 96 年 8 月~12 月 (資料來源：本研究整理)



- 96年4月12日 「守爾清溪川的再認知」演講 台大城鄉所博士生 慕思勉先生



- 96年6月26日 「城鄉與河川治理講座」 荷籍專家Oesha Ramsundersingh

47

圖 3.3 辦理學術座談會（資料來源：本研究整理）

第四節、韓國首爾清溪川整治個案分析

對於不斷求新求變的世界，許多前瞻性的國家均積極推動行政革新及各項工程再造。運用各種嶄新觀念、行政改革，希望激發更多好的創意規劃、策略，取得民意支持。同時，為了提升效率、更快達到目標，引用了標竿學習方式。

標竿學習是向有成功經驗目標學習，透過績效差距分析，進而規劃縮小績效差距的策略，希望達成組織精進革新，提升國家競爭力。參考成功個案，預測未來推動組織可能遭遇的困難，以作為未來政策規劃的建言。研究中採取標竿學習個案，一般多將研究焦點集中在單一事件可能發生的各種變化，適用於先前較少成功案例經驗分析，而且需弄清楚的地方是如何實施、為什麼要這樣做，當成研究基礎。

研究程序包括：1.問題確認；2.目標訂立；3.相關參考文獻資料；4.分析資料成果(張紹勳，2001)。Keehley, Medlin, Macbride, Longmire

等人（1997），認為「標竿學習法是一確認（identifying）和引進（importing）最高標竿，藉以提高績效」。Fischer（1994）「標竿學習是比較本機關和其他機關的績效，求得新的途徑和觀念過程」。

所以，利用標竿學習替自己機關進行組織改善、持續性及系統性的確認、學習，並經由相互比較、分析了解兩者的差異性，已獲得最新觀念和最佳途徑。

標竿學習過去常用於企業管理，對於組織績效提升有重大幫助，借鏡成功案例作為學習典範，在擬定策略時考慮更周詳謹慎，其提供實用的參考架構，避免獨自摸索，造成錯誤嘗試而必須付出重大代價，而能直接獲得最有價值核心觀念。如此，即可降低組織風險及機會成本，以過去成功案例為基石向前邁進。

標竿學習最早是由 1970 年代末期由全祿公司發展，雖僅經過二十多年的時間，卻已成為許多國際知名企業如 IBM、Motorola、Du Pont、3M 等大公司採用，成為管理利器、革新工具，企業團隊快速滿足顧客所需。而今日政府的顧客對象就是公民，市場導向就是讓民眾能夠滿意，即為成功政策。

學習對象通常在學習領域是個中翹楚，希望藉此能迅速達到同樣甚至更好的成果。透過廣泛的觀摩研究，追求更卓越的策略。期望能改善組織過去的流程程序，以達典範移轉，刺激組織有創新性的突破。

標竿學習有五種程序

（一）向標竿學習什麼？

了解自己組織需求、確認學習主題收集相關資訊。

（二）組織團隊

確認各單位角色及應負責任，訂出重要目標及執行進度。

組織團隊的功能應包含下列三種功能之一：

- 1.完整工作團隊
- 2.跨功能、部門組織
- 3.特殊任務團隊

(三) 標竿夥伴學習對象

找出最適合自己單位學習的標竿，最優秀成果並不一定適合自己單位學習，而應針對組織狀況、文化特色挑選合適學習對象。

(四) 蒐集及分析標竿學習資訊

透過實地考察，不斷研究蒐集最新資料並替組織規劃最佳策略方案。

(五) 改革行動

實際力行、定期檢討，不斷檢視成果組織績效並將評估結果修正規劃方案。

最重要是評估、檢討工作，評估總體工作學習效果，標竿學習的對象是具有成功經驗，但是，重點並非是其結果，而是經過過程遇到困難點，組織如何解決處理過程，檢討組織學習過程是否達到原設定目標。

本研究將韓國首爾清溪川整治成功個案分析，作為我國標竿學習對象。研究範圍不僅以執行成果為評論標準，更以規劃推動過程為主要研究核心。標竿學習首要需獲得機關首長支持，因為學習效法對象，不僅只是一種技術，更是在管理層面提升，使組織有更多機會提升競爭力。同時，也讓組織內同仁不斷虛心學習，提升組織成長。但標竿學習不是照單全收，而應考量機關特性，才不會畫虎不成反類犬。

實務上應用應先評估環境、組織文化及運作方式，重新適當分析、調配，才能找出最佳策略促進組織提升。對於標竿學習的操作執

行是由組織團隊成員，為了減少介面衝突，因此成立新願景工作室，整合不同介面，減少不必要的資源浪費。因為清溪川整治和中港大排整治，兩個案均為都市型排水防洪污染整治規劃，所遭遇的困境相似，舊有城鄉都市規劃改善，希望透過公民參與方式共同打造新的家園，但也因為有太多不同利害關係人，所以必須透過參與機制，將衝突減少到最低，學習清溪川協調處理模式，希望未來工程能進行順利並能將衝突減至最低。