公共對話中的協力領導—公務人力發展中心「公共議題對話模擬演練」課程之推動與評估

黃東益 ■政治大學公共行政學系　教授

曾冠球 ■淡江大學公共行政學系 副教授

壹

民主治理時代下公共管理者的協力領導

隨著臺灣政治的民主化，價值愈趨多元，社會各部門因為利益分歧而發生的衝突日增，影響政府政策推動。加上民眾的權利意識提升，對於政府的期望以及參與政策制定的需求也不斷提高。面對如此多變而複雜的環境，對於公部門的高階領導者而言，除了傳統公共管理所強調的「資源管理」以及「方案管理」能力外，更重要的是「政治管理」職能。[1]其中，在民主化的環境之中，特別要著重的是如何跨越並促成不同部門的利害關係人之間，透過政策過程各種公民參與及具建設性的對話機制，有效化解衝突，並能涵納不同部門的價值與多元利害關係人的利益於政策設計之中，將來自不同部門的利害關係人，轉化為政策推動及監督的治理夥伴。

此種公部門管理者跨部門、整合不同利害關係人的「協力領導（integrative leadership）」[2]，除了在民主治理的實務

1　Grover Starling（2011）將公共管理分成三大部分：資源管理、方案管理以及政治管理。政治管理指的是公共管理者隨著民主化的到來，需要處理與議會、政務人員、媒體、利益團體、以及公眾民意等外在環境的關係。

2　Getha-Taylor（2008）將此界定為協力能力（collaborative competence），Crosby & Bryson（2010）則將此取名為協力領導。基

有其重要性，近年來在公共行政學界也引起相當的關注。學界的重視可以從美國公共行政學會（ASPA）以及國際公共行政學會（ICPA）分別在 2007 年以及 2008 年年會特別將「協力（collaboration）」作為該研討會主題可知。[3] 除此之外，歐美等國家的公共行政學界以及我國學界近年來也相繼投入該議題的研究，例如著名的公共行政期刊包括美國公共行政評論（Public Administration Review）以及公共管理評論（Public Management Review）曾分別在 2006 年及 2012 年以此議題作為該刊主題。在我國，近幾年來因應跨部門協調不良所衍生的公共議題，「跨域治理」或「協力治理」已成為一個重要研究領域。[4] 而專業學術機構（如政治大學公共行政學系、政治大學行政管理碩士在職專班、淡江大學公共政策碩士在職專班）以及訓練機關（如國家文官學院薦任升簡任訓練）也將此納為重要的課程。

鑑於目前訓練機關及學校相關課程主要討論協力的相關理論以及一般處理政策爭議的原理原則，較少有實作的機會，對於學員知識的增進有所助益，但對於技能的培養較為有限。又基於公部門與民間互動以及協力的需求逐日提高，參與各種公民參與及公共對話的機會大增，在職掌行政院公務人力在職培訓之行政院人事行政總處公務人力發展中心（以下簡稱人力中心）支持及規劃下，2013 年 5 月及 8 月，針對初任簡任主管之高階文官，開設「公共議題對話之模擬演練」，藉以強化中高階公務員面對臺灣民主化後與日俱增的政策衝突議題，並能夠透過政策溝通平台（如公聽會、座談會及公民會議等）的搭建，及相關協力知識與技能的施展，有效處理多元利害關係人的衝突。

本文主要描述該課程的規劃及進行，並透過作者們在課程結束之後，針對學員的深度訪談以及問卷調查，初步評估該課程成效。希望透過對於課程的描述，提供不同訓練機構未來針對相關能力課程規劃的參考，並分析從學員蒐集的質化以及量化的課後評價資料，忠實呈現該課程不足之處，作為未來人力中心針對該課程改進的參考依據。

貳

公共議題對話之模擬演練」課程之規劃與實施

本課程先經由人力中心輔導組針對過去「初任簡任官等主管職務人員研究班」（以下簡稱初簡班）之課後評估，參考前期學員之訓後建言，並結合學者專家之專業意見，

於該工作所涉及的層級及位階，本文以協力領導通稱。

3 國際公共行政學會在 2008 年的年會以「架構通往未來的橋樑：公共行政中的領導與協力（Building Bridges to the Future: Leadership and Collaboration in Public Administration）」作為該會議主題。參 http://www.aspaonline.org/2008ICPA/index.html（2013/09/06）。另外，2007 年在美國華盛頓特區舉辦的美國公共行政學會 2007 年會也以「世紀的機會：善用協力（Monumental Possibilities: Capitalizing on Collaboration）」作為該會議主題。參 http://www.aspanet.org/public（2013/09/06）。

4 重要著作如陳敦源（1999）、林水波、李長晏（2005）、林水吉（2009）。

經由幾次修改後完成規劃，並在 2013 年 5 月及 8 月實施。

一、課程之規劃原理：從小組專題報告、辯論到公共對話模擬

為培養學員對於國家重大議題之關注能力並培養協力領導能力，在 2011 年之前，人力中心針對初簡班的訓後評量，主要是在訓練課程中要求學員以分組方式，針對小組學員們共同選取的重大公共議題，完成一書面報告，提出對於該問題的分析與解決對策。除了書面報告，學員也被要求在課堂中進行口頭報告，並接受其他學員的詢問以及兩位實務及學界專家的評論。由於該專題報告方式已在各公部門訓練機關實施，學員從該作業方式所學有限，加以訓練時間較短，準備較為倉促，而訓練的核心能力也以寫作及分析能力為主。該方法已不敷學員的需求。

為了改善初簡班之評量方式，人力中心改變過去專題報告的方式，在 2012 年嘗試以學員分組對抗辯論的方式進行。從學員的課程評估及事後的訪問得知，雖然辯論得以讓學員對於議題有深入認識，學員也都能夠全力投入該演練的準備，從準備的過程得以培養小組成員之間協調合作的能力。但是從實務面向而言，當代社會中的公共議題往往牽涉公部門、私部門以及其他不同利害關係人的利益競逐，也牽動多元的價值爭議，而不是像在辯論中所呈現的贊成以及反對兩造而已。

在評估辯論的教學成效及其問題後，人力中心衡諸我國目前民眾對於政策參與要求日增，加上近年來學界推動審議民主以及其他不同參與模式，該中心也期待將這些新興的參與模式及其精神引進公部門的培訓之中。在過去訓練評估的基礎以及初步的構想後，該中心經過過去學員的諮詢以及外部專家的協助，逐步完成公共議題模擬演練的課程規劃。

該課程主要在初任簡任主管的訓練課程中，先由學者專家講授有關公共對話的課程，之後以公聽會的方式，由學員組成的各小組，個別針對我國當前具爭議性的公共議題，由學員分別扮演牽涉到該議題的公部門、企業、非營利組織以及其他不同的利害關係人，在各自陳述立場，交互對話後，並由其他觀察學員詰問及答覆。最後則由 2 位外聘專家講評。

二、課程之準備

為了實施以上之課程，人力中心做了以下之準備：

(一) 協力管理相關課程之講授

該中心除了委託本文作者規劃該課程外，並在 5 天的課程中，安排 6 小時講授有關協力管理、公民參與、利害關係人、衝突管理以及審議民主等議題之課程，在該課程中，並說明及演練公共對話模擬。

(二) 公共議題模擬個案資料之準備

為了讓學員在短短的 5 天訓練課程中，能夠利用課餘時間充分瞭解重大爭議議題之不同角色及立場，該中心亦委託本文作者針對核能政策、12 年國教改革、低放射性核廢料處置場選址、文林苑都更案、以及兩岸服貿協議等議題，撰寫相關案例情境。在該案例情境資料中，包含議題情境說明、各利害關係人立場簡述、不同利害關係人之爭議或衝突點所在、以及各不同利害關係人相關剪

報資料或文件。

(三) 教室及教具之準備

為讓模擬公共對話能夠順利進行，該中心提供開放式的教室，該教室能夠容納 6 個左右參與者的座談會圓形或方形大桌，教室的空間也如夠讓未扮演角色的其他學員觀眾能清楚地觀察小組角色扮演，並且讓各不同小組學員得以坐在一起討論。除了教室空間的安排，中心亦提供學員電腦簡報投影機、海報以及彩色筆文具。學員得以利用電腦或海報紙撰寫簡報內容，亦可利用該中心的文具製作如頭巾或白布條等，或有學員自己準備其他道具，以凸顯不同角色。

(四) 議題與角色之分配

學員在訓練第一天以分組抽籤方式，選擇所要模擬之議題，並在組內以抽籤方式分配各議題所扮演之不同角色。在訓練期間除了閱讀委託專家所準備的議題情境資料外，也透過不同方式（如網路、專家訪談）繼續蒐集補充相關資料。

三、課程之實施

在近約 5 個小時的課程中，每組安排 6 位學員，約 1 個小時的時間進行以下程序：

(一) 政策背景說明：陳述組中 1 人以主持人角色，針對被分配到的政策議題進行描述式說明。

(二) 政策利害關係人立場說明：陳述組針對 5 種政策利害關係人的立場（心聲、訴求與主張等）進行分析式說明。

(三) 政策立場總說明：陳述組主持人針對本組政策整體立場進行倡議式說明。

(四) 政策質問

1. 除了陳述組之外，台下 4 個提問組，分別輪流就陳述組前述說明進行「利害關係人導向」的模擬質問。
2. 質問重點置於：是否具有良好的問題表達能力？是否具有政策問題設身處地的能力？是否提出符合政策利害關係人代表性的質問？質問內容是否具有一定尖銳度？
3. 每 1 組（提問組）經事先抽籤決定針對陳述組之某 1 個角色進行提問，小組中的提問人由主持人在模擬會議現場就提問組抽取 1 人進行提問。提問的順序如圖 1 所示。
4. 第 2 輪詢答（追問與補充）：提問組提問（陳述組）答復後，提問人可針對陳述組之答復，進行第 2 輪提問，陳述組並須予以答復（2 輪補充）。

(五) 政策辯護

1. 陳述組針對提問組之質問事項，進行各別答復。
2. 辯護重點置於：是否具備問題傾聽的能力？是否掌握問題癥結點？是否在有限時間充分進行辯護？是否具備巧妙辯護能力？辯護結果是否具備一定公共說服能力？

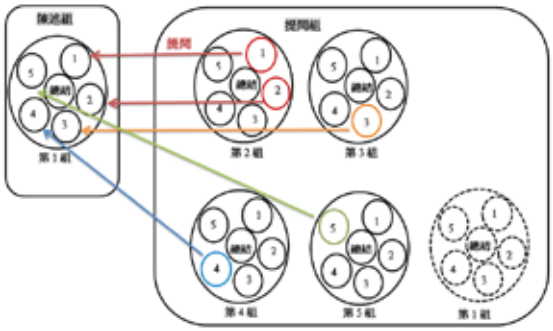

圖 1：學員提問順序

參

課程評量架構的選擇與施測方法

一、課程評量架構的選擇

如前所述，當前政府制定的任何一項重大政策，往往必須歷經多元社會利害關係人的檢視，而過去文官偏好運用專業知能蒐集資訊、提供決策選案，再由政治上司下達政策指示的線性決策模式（O'Leary, Bingham, and Choi, 2010），[5] 很多時候不適用於當今複雜的政策環境。因此，政策規劃與執行的工作經常面臨多元社會的挑戰。正如 Getha-Taylor 等人（2011: i84）告訴我們「當今迫切的公共問題經常沒有辦法透過層級或既定的權威來遂行領導」。事實上，協力系絡下公共領導者所面對問題的特殊性，主要反映在組成分子的潛在多樣性，其各自擁有不同的詮釋與影響力，因而導致決策過程充滿緊張與衝突關係（Sullivan, Williams, & Jeffares, 2012: 58）。由於當今公共決策的權威是趨向分享的，公共管理者難以單獨仰賴傳統由上而下的決策模式（O'Leary, Bingham, and Choi, 2010），[6] 有些時候必須透過某種制度創新，如公民會議的審議機制設計來建立政策共識（黃東益、李翰林、施佳良，2007），否則任何重大政策（如核四停建、12 年國教、服貿協議等）都有可能窒礙難行。

在協力公共管理蔚為一股趨勢下，公務員協力職能（collaborative competencies）的需求勢必有增無減（Getha-Taylor, 2008: 105）。但當前有關協力的公共管理文獻，大多聚焦在組織與網絡，而非協力的個人或這些個人對於協力成功所扮演的角色（O'Leary, Choi, and Gerard, 2012: S81）。中高階文官所處的組織地位，雖然低於位高權重的政治領導者（如民選官員或政治任命者），但「公共領導並非總是與組織地位直接連動」（Getha-Taylor et al., 2011: i84）；中高階文官於公開場合行銷、溝通與辯護政策，其實就在從事某種公共領導。當代中高階文官在政策推動上，往往得面對政

5 為讓讀者有比較清楚的瞭解，我們特別引述 O'Leary, Bingham 和 Choi（2010: 568）的全文如下：「傳統上，公務員與政策分析師被教導在一種專門知識導向的決定過程中發揮功能。我們訓練公共行政人員在層級式官僚體系內部發揮功能，這本質上是一種演繹的過程。管理者一開始運用政策問題理論，蒐集有關各種不同途徑的資訊和證據，評估可信度，以及在他們授權範圍內審慎判斷如何促進公共福祉。這是一種家長式模型（paternalistic model），在這模型下那些受統治者被要求接受來自以卓越技術專長為基礎的權威之論證。這樣的模型仰賴一種線性、由上而下的權威結構，以及指揮鏈的觀念」。

6 我們引述 O'Leary, Bingham 和 Choi（2010: 568）的全文如下：「有別於指揮鏈的單一成員作出的行政決定，多元管理者與利害關係人協商決定。此外，他們不僅協商最終結果；他們經常協商每一個中介議題（intermediate issue），包含但不僅限於決策過程；相關資訊、資料與科學；中介與最終的結果；決策規則；公眾、公眾知識與價值的角色；以及執行的步驟。…網絡的決定過程也不同於傳統專家行政的概念。結果並非來自於一種演繹過程下的理性指示；結果可能是一種透過參與者各種不同的參考架構、背景、價值與經驗歸納，所發展出來的知識或智慧」。

治上司企圖與公民社會或利益團體訴求等多重壓力的夾擊，甚至常任文官系統自身的「收尾」風險與成本也得一併思考；民主國家的中高階文官其實身處在社會、政治、行政體系等不同制度邏輯的交會點上。換言之，公共管理者的協力領導能力是一項重要的理論與實務議題（曾冠球，2012），當然也必然是當前與未來公部門教育訓練的重要議題。對此，O’Leary、Bingham 和 Choi（2010: 565, 585-586）曾經表示：「作為一個專業領域，我們有必要重新調整管理者的專業認同，使之包含成為所謂的『協力領導者』（collaborative leaders）。」是故，在訓練新一代公共管理者的工作上，有關要傳授什麼新知、為何這樣傳授，以及如何將這類新觀點帶入課堂上，將是一件十分重要的工作。

事實上，觀諸臺灣民主化後面臨的多數政策問題屬性與政策環境，顯示公共對話的需求與重要性與日俱增；學理則指出多元利害關係人的衝突或協力管理並不容易，在這樣的脈絡與需求下，人力中心擬藉由「公共議題對話模擬演練」的前瞻課程設計，以強化中高階文官的公共溝通能力。由於此一課程安排涉及到對特定政策議題利害關係人立場與主張的理解、針對多元意見與觀點的即席回應、說理、辯護以至於整合，學員身處在這樣的訓練情境中，已經非常接近於前述「協力領導」的概念，也就是說，中高階文官在公共對話過程中，其實就在展現他們的協力領導特質與能力，包含如何與多元政策利害關係人培養互信、溝通協商，以及建立共識的知識與技能。換言之，當今公共管理者所處的環境迫使他們得具備協力職能，以便在公聽會或座談會上面對政策網絡行動者，展現出新一代文官應有的公共領導風範，簡言之，管理者的專業認同必須與時俱進。

本課程設計宗旨乃將公共政策與管理的課程需求，嘗試與協力網絡治理世界中行政實務的新實體產生某種連結。基於前述學理認知，有關本文課程學習成效的問卷評估架構，主要參採 Getha-Taylor（2008: 116）以及 O’Leary、Choi 和 Gerard （2012）的架構。Getha-Taylor（2008: 116）提出的協力職能架構是：人際理解：展現同理心（interpersonal understanding: demonstrates empathy）；人際理解：瞭解動機（interpersonal understanding: understands motivation）；團隊與合作：成就的涵容觀點（teamwork and cooperation: inclusive perspective on achievements）；團隊與合作：資源分享的利他觀點（teamwork and cooperation: altruistic perspective on resource sharing）；團隊與合作：協力的衝突解決（teamwork and cooperation: collaborative conflict resolution）；團隊領導：橋接多樣性（team leadership: bridges diversity）；團隊領導：創造眼界（team leadership: creates line of sight）。至於 O’Leary、Choi 和 Gerard（2012）提出成功協力者的技能包含個人屬性（individual attribute）、人際技能（interpersonal skills），以及團體過程技能（group process skills）等 3 大主題與相關指標。此外，本文另外加入專業知識層面的評估，主因是本課程同時涵蓋理論知識及公聽會或座談會情境的模擬與演練。

將協力能力作為評估架構的理由，在於該架構內涵和我們的「理論性課程」及「實作性課程」兩者息息相關。就前者而言，我們授課主題是有關民主國家的政策弔詭與衝突管理，包括利害關係人管理、衝突與協力管理等子題。就後者而言，由於課程安排學員針對特定案例或議題進行模擬演練，因此，分組學員們必須事先分派政策利害關係人的角色扮演、進行組內學員的意見交流與討論、上台陳述特定的政策立場、接受跨組學員的質問與挑戰，以至於後續個人的即席回應與辯護等過程，基本上可以視為真實世界中協力系絡的縮影。換言之，分組學員面對特定議題從事的事前準備、事中陳述與辯護，以及事後統合多元政策利害關係人的心聲，這樣的過程就是在模擬協力領導的角色。

二、課程評量的施測方法

本次受訓學員計 30 位，我們於課後隨即針對所有學員進行問卷發放，並於受訓當日及隔日挑選 4 位不同機關背景的學員（受訪者 A、B、C、D）進行深度訪談。首先，問卷調查旨在瞭解學員對於整體課程安排的學習效益，除了個人基本資料外，主要詢問學員的題目是：「透過『公共議題對話之模擬演練』的課程安排（包含課前小組研討、實際上台演練及接受質詢兩大階段），在您日後從事實際政策溝通工作時，是否足以提升以下的涵養或能力」，包括：「個人特質」、「人際技能」、「團體互動」技能，以及「專業知識」等主要構面的自我評價。此外，我們也設計一題開放題：「上完『公共議題對話之模擬演練』課程後，對您日常行政工作的最大助益是？」以瞭解課程安排對於工作推展的效益。問卷採用 Likert 6 尺度衡量，由 1 分到 6 分，1 分代表「非常沒有助益」，6 分代表「非常有助益」，分數愈高代表學員對於課程的評價愈好。問卷實際回收 30 份，經檢視後剔除 7 份有疑義的問卷，最後有效問卷為 23 份，後續我們將針對這些有效問卷進行描述分析。至於深度訪談主要瞭解學員過去主持或參與公聽會或座談會的相關經驗、對於進行公共對話核心職能的認知、實作課程的準備歷程、整體課程安排的評價與改善建議等。

有關填答者個人的基本資料，我們發現在 23 位同仁中，男性為 15 位，占了 65.2%；而女性為 8 位，占了 34.8%。在年齡方面，40 歲至 50 歲之間的共有 11 位，占了 47.8%；而 50 歲至 60 之間的亦是 11 位，同樣占了 47.8%；而在 60 歲以上者，僅有 1 位，占了 4.3%。在服務單位屬性方面，身處業務單位的共有 11 位，占了 47.8%；而處於幕僚單位者共有 12 位，占了 52.8%。最後，曾經主持或參與過公聽會經驗者共有 11 位，占了 47.8%；而未曾主持或參與過者，則占了 52.2%，由此可知，主持或參與過公聽會的同仁占了將近一半。

表 1：受試者的個人基本資料

變項	類型	人數	百分比(%)
性別	男	15	65.2%
	女	8	34.8%
年齡	40歲(含)以上	11	47.8%
	50歲(含)以上	11	47.8%
	60歲(含)以上	1	4.3%
單為類別	業務單位	11	47.8%
	幕僚單位	12	52.2%

主持或參與公聽會與否	是	11	47.8%
	否	12	52.2%

資料來源：作者製

肆

課程評量結果

本文先以量化問卷資料來分析訓練的成效，再以質化的訪談資料歸納學員的認知、準備歷程以及對於課程的建議。

一、量化資料分析

(一) 個人特質

這門課程安排學員針對特定案例或議題進行事前的組內意見交流，並於上台演練時接受跨組學員的質詢，在這過程中，學員有機會感受到個人特質差異所造成的影響，而根據下表結果顯示，接受這門課程訓練後，有高達 9 成以上學員認為其對個人特質的涵養有所精進（平均數大多接近 5 分），尤其表現在「耐心」、「心胸開放」、「情緒商數」3 大層面。

(二) 人際技能

這門課程安排學員針對特定案例或議題進行事前的組內意見交流，並於上台演練時接受跨組學員的質詢，在這過程中，學員有機會表現個人傾聽與說理能力，而根據下表結果顯示，接受這門課程訓練後，有高達 9 成以上學員認為其對人際技能有所精進（平均數大多高於 5 分），尤其表現在「同理心」、「傾聽」、「溝通技能」3 大層面。

(三) 團體互動技能

這門課程安排學員針對特定案例或議題進行事前的組內意見交流，並於上台演練時接受跨組學員的質詢，在這過程中，學員必須嘗試與組內與組外學員互動、建立關係，以及解決問題，而根據下表結果顯示，接受

表 2：個人特質構面的自我評量結果

題號	題目	非常沒助益%	很沒助益%	沒助益%	有助益%	很有助益%	非常有助益%	填答人數	平均數	標準差	排名
1	心胸開放	0	0	0	39.1	34.8	26.1	23	4.87	0.81	2
2	耐心	0	0	4.3	34.8	30.4	30.4	23	4.97	0.92	1
3	風險承擔	0	0	0	43.5	39.1	17.4	23	4.74	0.75	4
4	大公無私	0	0	0	43.5	39.1	17.4	23	4.74	0.75	4
5	堅毅不拔	0	0	0	43.5	43.5	13.0	23	4.70	0.70	7
6	情緒商數	0	0	0	39.1	34.8	26.1	23	4.87	0.81	2
7	試圖贏得他人敬重	0	0	4.3	39.1	26.1	21.7	21	4.71	0.90	6

資料來源：作者製

表 3：人際技能構面的自我評量結果

題號	題目	非常沒助益%	很沒助益%	沒助益%	有助益%	很有助益%	非常有助益%	填答人數	平均數	標準差	排名
1	溝通技能	0	0	4.3	21.71	39.1	34.8	23	5.04	0.88	3
2	傾聽	0	0	0	26.1	30.4	43.5	23	5.17	0.83	2
3	同理心	0	0	0	21.7	34.8	43.5	23	5.22	0.80	1
4	瞭解動機與激勵他人	0	0	0	34.8	43.5	21.7	23	4.87	0.76	5
5	和他人愉快共事	0	0	0	30.4	34.8	26.1	21	4.95	0.80	4

資料來源：作者製

表 4：團體互動技能構面的自我評量結果

題號	題目	非常沒助益%	很沒助益%	沒助益%	有助益%	很有助益%	非常有助益%	填答人數	平均數	標準差	排名
1	促進問題解決	0	0	0	30.4	34.8	34.8	23	5.04	0.82	4
2	協商	0	0	0	26.1	43.5	30.4	23	5.04	0.77	4
3	臨機應變	0	0	4.3	26.1	34.8	34.8	23	5.00	0.90	7
4	統合多元觀點	0	0	0	26.1	39.1	34.8	23	5.09	0.79	3
5	協力問題解決	0	0	0	21.7	43.5	34.8	23	5.13	0.76	2
6	掌握全局技能	0	0	0	26.1	43.5	30.4	23	5.04	0.77	4
7	妥協	0	0	0	34.8	39.1	26.1	23	4.91	0.79	9
8	衝突解決	0	0	0	30.4	39.1	30.4	23	5.00	0.80	7
9	共識建立	0	0	0	21.7	21.7	34.8	18	5.17	0.86	1

資料來源：作者製

表 5：專業知識構面的自我評量結果

題號	題目	非常沒助益%	很沒助益%	沒助益%	有助益%	很有助益%	非常有助益%	填答人數	平均數	標準差	排名
1	程序性知識	0	0	0	34.8	39.1	26.1	23	4.91	0.79	2
2	實質性知識	0	0	0	26.1	47.8	26.1	23	5.00	0.74	1

資料來源：作者製

表 6：協力能力整體構面的自我評量結果

題號	題目	非常沒助益%	很沒助益%	沒助益%	有助益%	很有助益%	非常有助益%	填答人數	平均數	標準差	排名
1	個人特質	0	0	0	39.1	34.8	26.1	23	4.87	0.81	4
2	人際技能	0	0	0	26.1	39.1	34.8	23	5.09	0.79	1
3	團體互動技能	0	0	0	26.1	43.5	30.4	23	5.04	0.77	2
4	專業知識	0	0	0	26.1	47.8	26.1	23	5.00	0.74	3

資料來源：作者製

這門課程訓練後，同樣高達 9 成以上學員認為其對團體互動技能有所精進（平均數普遍高於 5 分），尤其表現在「共識建立」、「協力問題解決」、「統合多元觀點」3 大層面。

(四) 專業知識

本文特別加入專業知識層面的評估，主因是本課程同時涵蓋相關理論知識的介紹，以及公聽會或座談會情境的模擬與操作程序的演練，因此一併納入課程評估的構面。而根據下表結果顯示，接受這門課程訓練後，同樣高達 9 成以上學員認為其對專業知識有所精進（平均數接近 5 分），且學員對於「實質性知識」的收穫略高於「程序性知識」的收穫。

(五) 整體構面

有關整體構面的評價方面，根據下表結果顯示，接受這門課程訓練後，有高達 9 成以上學員認為其對整體協力能力的提升有所幫助（平均數普遍高於 5 分），且學員認為這項課程安排對於「人際技能」的提升是最有幫助的，其次依序是「團體互動技能」、「專業知識」、「個人特質」，此一結果與我們的預期大致相符。

二、質性資料分析

質性分析的資料來源是受試者針對前述問卷開放題項的填答結果，以及 4 位受訪者的深度訪談內容，我們分成以下幾個部分說明之：

(一) 學員對於公共對話核心能力的認知

一如前述，為了培養學員對於國家重大議題的關注能力並培養協力領導能力，公共議題對話之模擬演練的課程設計內容，乃試圖更貼近受訓學員未來可能面臨的工作情境。中高階官員透過主持公聽會或座談會管道，直接面對形形色色的公眾或多元利害關係人時，他們其實是在策略性引導群眾、扮演學理上所謂的協力領導者角色。基此，有關執行這類主持工作的核心能力，有學員認為專業歷練是最重要的，此種專業訓練包括領域的專業知識以及舉辦會議的經驗。個人特質的部分透過訓練可以強化。

歷練，我覺得還是專業的歷練，…這種專業就是說，對於專業的知識或者是說對於公聽會的運作模式，這兩個其實應該是等同啦！等同的，我覺得是等同的。…我覺得至於個人特質，我覺得訓練就可以。（受訪者 A）

進一步地，若對比於那些曾經主持過公聽會或座談會學員的經驗，他們更清楚地指出，足以成功勝任主持人角色的公務員似乎應該具備以下要件：首先，要具備心胸開放與身段柔軟的人格特質，舉例來說，倘若特定公務員本身「腰軟不下來」（受訪者 B、C），縱使他身為機關高階長官，可能也不適合扮演這類重要角色，某些時候，這項條件甚至比個人的人際能力或專業知識更為重要。

我在這公聽會裡面的感覺是，基本上第一個主持人一定要夠謙卑，不管你是政務官或事務官，你的腰桿子要夠軟，但是你的說理能力要清楚，這兩個是必要條件。…主持人去掌控全場的氣氛跟節奏，…必須…身段要柔軟。（受訪者 C）

其次，具備傾聽、誠懇應對與良好的說理能力，而不完全在於其職位高低。主持人若能搭配適當的說話語氣和肢體語言在內，都有助於拉近官方與民眾的互信關係。

主持人去掌控全場的氣氛跟節奏，…必須，第一個說理清楚，第二，態度誠懇…。願意傾聽，而且你也聽懂，然後你也願意把話說到窮盡，意思就是說，他問什麼你要盡量回答，絕對不能迴避，迴避民眾就沒有信任感。但是他問的問題，如果我沒有辦法回答，我就會告訴他這個問題我真的不曉得。…信任感的建立在這個主持人，讓民眾感覺到你是來告訴我真相，還是只是來政令宣導，所以我覺得那個誠懇的態度非常重要。主持人的選擇，老實說跟他人格特質有關係，不應該只是局長或副局長就應該來主持。所以，你對於民眾有沒有那種侃侃而談、認真清楚的眼神對著大家，我覺得那很重要。（受訪者 C）

第一個是你說話的語氣，習慣性的語氣到底是比較和緩、比較溫柔的，還是又有板有眼、一字一句？那你講話時候是看著人家、帶著微笑，還是你就是今天我們召開這個會議，我的目的是什麼？其實感覺就不一樣。所以主官在挑選公聽會主持人的時候，要慎選人格特質。誰適合面對民眾說話？民眾想聽什麼樣的人說話？你會拉近你跟民眾的距離，而且要講的夠清楚。（受訪者 C）

當民眾認知與官方認知相左但卻有某種合理性，主持人則必須技巧性回應民眾看法，以免全然喪失官方立場，其間分寸拿捏與說話技巧便是一門學問。

今天或許我是你的立場，或許我跟你會

有同樣想法。但是，如果我們再更一起去深入面對這個問題，我們可能共同會發現一些什麼東西？會拉成同一戰線，再繼續作說明。（受訪者 C）

最後，除了擁有說理能力，主持人也要有建立良好溝通氛圍的能力，這意指在公聽會或座談會場合中，若爆發官員與民眾意見嚴重紛歧的時候，主持人必須事前安排或事中應變、善用程序安排來試圖緩和現場對立的氣氛。

那你也必須在會前把程序想清楚。你今天要怎麼開始？那誰先發言、誰後發言？怎麼樣安排民眾時間？什麼時間休息？什麼時候 Q & A，我覺得要想清楚？要跟著民眾、揣測他們的心情。（受訪者 C）

(二) 學員對於課程安排的評價

受訪者對於這類課程安排大致給予肯定，主要理由是和傳統上對下的授課模式比較起來，學員擁有更多團體實作與模擬演練的機會，這有助於提高他們的學習興趣。另外，有學員也對於案例教材的選定給予肯定，主要是呼應時事，且案例本身大多具有高度的爭議性，因此有助於提升學員日後面臨相關實務工作推動上舉一反三的能力。

以往我們傳統的課程就是老師 talking，學生 listening，就變成一個比較不是互動式的…，經過這一次的課程，我是覺得很好，讓我們對於老師設計科目的這些東西，變成給我們一個科目，我們這些學生就會團體作業，去找這些角色出來，在這中間大家獲得對人際的關係、大家互動，第二個大家團體作業、能力，第三個就這個題目大家能發揮專業…，對專業上吸收也滿好的，以後對我們在工作上會相當有幫助。（受訪者 B）

這個議題都非常好，都很活潑，這個議題都很難勒！（受訪者 D）

有受訪者看好學習成效的理由是，由於這類訓練課程是自願報名而非是強制的，故從學習動機角度來看，成效也許會較高，並反映在學員接納多元觀點的能力上。例如，在問卷的開放題項中，就有受測者回答這門課程幫助他們「增加實務經驗，接受多元認知」；也有受訪者表示：

因為這個研究班是自願的，是問你要不要參加的？那愈想學習的人是會愈勾這種班，那我相信愈會勾這種班的人、愈會來上這種課，其實對這方面的長進會愈來愈多，我相信是會有幫助。那幫助多少倒是很難講，但是他心胸一定是愈來愈開放，他才會決定選這個班。（受訪者 C）

對於一些曾有過主持公聽會或座談會經驗的學員，也許歷經實際的考驗，其收穫似乎比較「一般性」，也就是透過受訓機會結識其他機關的公務同仁，或是學習到學理課程的專業知識。

吸收專業比較多，專業跟人際都有；人際是我跟你不熟，那我要怎麼跟你 social，建立很好的關係，下次我有問題打電話過去…。（受訪者 B）

相對地，對於那些比較欠缺這類實務經驗的學員，有受訪者藉此觀察到主持人的傾聽能力很重要；如果沒有良好的傾聽能力，很自然會影響後續的回應能力，阻礙官方與民眾的互動。

尤其像昨天聽老師講解上面，人家訴求的跟你怎麼去回答的，有沒有切中要點？時間又很短。他不可能讓你講長篇大論。他的主張你要怎麼滿足他？或是你不能滿足他，

你怎麼帶回去研議。這是一個很好的學習。…本業的東西我相信他們要回答都應該 OK，現在就是說，你聽懂對方的意思沒有，然後你怎麼去回答這樣的…，否則…他訴求的東西，你如果不瞭解的話，你根本沒辦法回答。（受訪者 D）

有受訪者認為目前文官最欠缺的訓練，是如何因應多變環境的回應能力和及時解決爭端的能力，過去少有這類訓練課程，而這項課程則可經由教師講評及同學討論產生更進一步的認識。在問卷的開放題項中，有受測者認為這門課程除了迫使他們得在「短時間內強記原本不熟悉的東西」，更重要的是訓練他們的「臨場應變」能力。

我覺得每一個人到了薦任第 9 職等、簡任第 10 職等以上，拿麥克風機會越來越多。大部分人的麥克風會不曉得要怎麼說？拿麥克風之後，我覺得兩個事情很重要，一個是處理程序問題，一個是實質問題。程序問題就是你要從問候先開始，這些要養成習慣。要變成是反射動作。那如果不常面對這樣機會的人，就不容易瞭解那個禮節，或是民眾、聽話人的觀感，所以那是需要訓練，但是平常的機會可能訓練不到。（受訪者 C）

我比較有興趣的是就是老師所安排的對答方式，…當一個簡任官，你可能以後要代表機關面對，不管面對媒體、不管可能是意見團體，那你第一時間怎麼去反應？怎麼去把這個、這個爭點給解決掉，這個大概是我們比較欠缺訓練的啦！…那如果經過這種演練，我倒是覺得是有實益，逼得我自己要現在立即做判斷，那我的判斷，也許是對、也許是錯，所以才經過課程、老師、以老師的想法應該怎麼做，或是同學之間討論，也許這種答法是錯的或是對的。（受訪者 A）

學員多認為這項課程設計讓他們清楚瞭解到公聽會或座談會的運作模式，如主持會議過程可能遭遇到的民眾質問、如何表現出良好的應答能力。在問卷的開放題項中，有受測者表示這門課程讓他們「學到注意利害關係人立場」的重要性；相信自己日後在「工作能力與解決問題更能有分析力與執行力」；體會到政策制定過程應該「尊重、溝通、理性、多協調，達成共識後再作決定，減少無謂紛爭，尋求最大公約數，達成最大收益」。有受訪者甚至進一步聯想到主持人應該如何控制這類會議的局面（如布樁），我們也非常樂見這些教育訓練後的啟發效果。

【這類短時間的訓練課程安排】 至少瞭解這整個運作，他要不要發揮在業務上面，假設說我今天學到老師教的一些東西，將來我主持相關的會議，或是參與上級的會議時後，我可能就可以發揮一下，喔，原來要怎麼去面對這些群眾，面對不同議題的時候，你怎麼用那種態度去面對它。（受訪者 D）

改變效益當然就是說，你一個主管知道如何去開這個會，然後如何去應變所有的狀況，…以前我是看來的，那萬一他沒這個機會，他在上這個課的時候，…【沒遇過的人】絕對對他以後回到崗位上有相當幫助，…他知道整個公聽會是怎麼樣的運作，第二個運作的時候怎麼樣去作組織、打團體戰…，講難聽一點，怎麼應付這些人，這些人會有什麼狀況的一個反應給你，那你當時就要瞭解，我要準備哪些資料，然後哪些東西我要安排好，甚至我裡面要安排幾個我的人，發幾個聲音…。（受訪者 B）

(三) 學員對於課程安排的改進建議

有受訪者建議能有多一點的時間讓老師能參與提問並對每一位學員講評，藉以提升學員的能力，因此建議延長演練時間（受訪者 A）。其次，有學員認為案例或議題演練及角色模擬可以開放各組自我選擇。就前者而言，目前演練規則規定各組抽籤決定各自的題目，但有學員建議這類議題可由分組學員自我選擇，這麼做的好處是各組可以選擇所愛，但心理上可能引發分組學員之間相互比較的壓力。就後者而言，目前課程講義比較傾向依照事前指定的角色方式進行演練，但有學員比較偏好分組學員可以自創角色，這樣比較有彈性。

我們可以從 5 個既定議題當中，我們可以自己挑選我們要的題目。…因為如果我跟你題目一樣，我們兩個之間就會有比較。有人是怕會被比較，就是這樣。（受訪者 C）

因為二對二（擁核與反核）或許會好一點，會讓整個座談更精彩。她說她是因為看到給的資料，利害關係人就是這 5 個人，所以他們就按表操課，她不曉得可以多增加角色。她說可以在講義上增加角色之類的，就是可以自己創造角色，她覺得這樣會更好。（受訪者 C）

復次，有關角色扮演有受訪者建議採取臨場抽籤的方式，而非事先確定角色，藉此可以訓練臨場的危機處理能力。

我會覺得用抽的，也許當場會答不出來，或者當場逼自己有思考的時間，但是畢竟還是訓練自己的危機處理吧！我是覺得把這個當作危機處理。（受訪者 A）

有學員因為選擇住宿，故擁有較為完整的時間準備，除了閱讀講義、教材外，還會主動尋找影音資料（如 youtube）瞭解議題背景，如受訪者 D 表示，由於其個人過去不熟悉這類政策議題，因此觀看影音資料遠比靜態圖書資料容易吸收。也有學員卻利用通勤時間反覆演練上台發言與說理內容，無論如何，兩者的學習技巧和精神都值得肯定。

我每每遇到這樣的要求，我的方式一定是：我不停反覆的練習我當天要扮演的角色的講稿，我會每天開車上上下下就會講個數十遍，開車自言自語一直講。（受訪者 C）

然而，有關演練的事前準備時間方面，有受訪者建議也許可以適度加長，主因是多數學員並未住宿，加上無法完全擺脫公務糾纏，因此真正聚在一起深入研討、交流的時間未必充裕。反過來說，如果準備時間不夠長，學員為了應付課程要求，演練過程面對質問也只能設法在台上臨機應變；雖然這也可視為一種訓練目標，但卻可能偏離原先課程規劃的目標。

準備時間 2 天會比較匆促一點啦！像有些人就，老師一聽大概就知道，有些人根本…我應付一下或是緊急應變，…不會像那個初任的大概答不出來。（受訪者 D）

這類課程有助於強化文官面對當前凶險的政策環境，而課程安排所採取自願報名方式將有助於引發學員學習成效。儘管如此，有受訪者建議，從訓練資源有限的角度來看，受訓學員可以適度控制年齡因素，以提高政府在這類訓練課程的投資報酬率。

畢竟這邊都是一些主管，我是希望說，其實不管簡任訓或是這一種，已經當過主管…，【應該】儘量找那種大概薦任第 9 職等，50 歲以下、4、50 歲之間的，因為畢竟有些單位受訓，講難聽一點，3 到 5 年就要退了，根本發揮不了影響力，資源有限…，

我覺得【受訓的人】應該作一些限制。（受訪者 D）

伍

結語

歷經民主化洗禮的臺灣，中高階文官日益有機會透過公共對話過程來展現其協力領導的特質與能力。然而，這項特質與能力仍得仰賴後天的教育訓練與發展。那些富有參與或主持公聽會經驗的學員，回顧他們的實戰經驗，道出稱職的主持人宜具備：（1）心胸開放與身段柔軟的人格特質；（2）傾聽、誠懇應對與良好的說理能力；（3）創造良好溝通氛圍的能力。上述經驗談與學理上協力能力建立的重要構面，如「個人特質」、「人際技能」、「團體互動技能」等是相符的。在這次課程安排中，學員認為在「人際技能」的提升助益是最大的，其次才依序是「團體互動技能」、「專業知識」、「個人特質」。在滿分 6 分的前提下，學員整體的給分為 5 分，顯示其對受訓結果的自我認知是「很有助益」的。再就細部構面而言，（1）「人際技能」中以「同理心」、「傾聽」、「溝通技能」3 者對於學員的助益最大；（2）「團體互動技能」中以「共識建立」、「協力問題解決」、「統合多元觀點」3 者對於學員的助益最大；（3）「專業知識」中「實質性知識」收穫則是略高於「程序性知識」收穫。

學員對於這門課程安排的肯定，主要反映在：（1）案例新穎、貼近時事，且充滿高度社會爭議，容易激起學員的學習欲望；（2）互動式學習過程，開放學員實作，模擬演練的做中學過程有機會培養學員的同理心，訓練其說理、辯護及臨場應變的能力；（3）對於過去沒有這類經驗的學員，可藉此讓他們洞悉公聽會或座談會的運作程序、瞭解多元社會聲音，甚至體悟到成功協力領導應該具備的要件，這也許有助於學員們回到工作岡位之後的「自我學習」；（4）採自願報名的學習方式，程度上可以激發學習意願，搭配適當的理論性與實作性課程設計與安排，也許是影響學員對這項課程高度評價的主因。當然，以上肯定不得不歸功於人力中心本身，對於這門課程創新與相關資源的投入。

在改善建議方面，若干學員認為：（1）事前演練與實際演練的時間均稍嫌不足、意猶未盡，因此建議可以適度拉長；（2）案例或議題以及利害關係人角色設定允許分組學員可以自我選擇，以更加提升學習效果；（3）透過「臨場抽籤」決定發言或質問對象的進行方式，將更為逼近真實情境，且更有助於訓練學員臨機應變的能力。本文認為這些建議非常具有建設性，也看得出學員們具有開放的心胸、高度的學習熱忱與接受學習挑戰的意願，故而才能提出上述寶貴建議。為了精益求精，建議未來人力中心或其他對此課程安排有興趣的訓練機構，可從此一課程宗旨的角度切入，精進課程細部設計、加入更多的政策實境元素，並反映在演練規則的修正，以確保訓練過程與結果，更能與學員們日後所面臨的真實政策推動情境緊密相關。

（因篇幅限制，如需本文參考文獻者，請洽作者提供）