

在共創過程中的政策學習 —以「還我特色公園聯盟」的 公園遊戲場改造為例*

傅凱若**

《摘要》

在全球化的推進下，跨國政策學習與傳播連結了國外與國內的政策框架，使得政策學習與轉譯成為公共政策分析與創新的重要領域。然而，過去的研究主要聚焦在行政機關的角色上，對於以民間組織為主體的學習過程探討相對缺乏。因此，本文以臺灣本土「還我特色公園聯盟」（特公盟）為個案，探討其在跨國政策學習與轉譯的動態過程中，如何透過其在地知識與行動策略，影響政策學習的進程，並促使政府重新思考政策規劃與治理方式。

研究發現，特公盟不僅提升了兒童遊戲權的社會關注度，還推動大規模的公園遊戲場改造，促進了政府與公民的共同創造，打破傳統由專業組織主導的政策制定模式，強化使用者參與，使公共空間的設計更具包容性

投稿日期：113年9月30日；接受刊登日期：114年9月21日。

* 本文為國科會計劃「探討公民合產與共創價值的公共領導力—以都會區參與式預算提案為例」（MOST-109-2410-H-004-080-MY2）的部分研究成果。作者衷心感謝三位匿名審查人寶貴評論，及專刊主編詳盡的建議，使得本文更加完善。惟本文之可能的疏漏與錯誤，概由作者自負。

** 傅凱若為國立政治大學公共行政學系副教授，email: kaijofu@nccu.edu.tw

與回應性。在此過程中，特公盟運用策略性溝通與多方利害關係人協作，採取民主政策轉譯的雙向溝通模式，不僅從國際政策經驗中學習，還透過持續對話與反思，調適學習框架，使其更貼近地方需求。政策學習的過程因此呈現非線性且動態發展的特徵，並隨著不同行動者的互動而不斷轉譯與演變。

本文論證民間組織不僅為政策內容的倡議者，更是政策學習與治理模式創新的觸媒。研究結果有助於深化自下而上政策學習實踐的理解，並對政策共創中行動者能動性與知識治理提供理論與實務啟示。

[關鍵詞]：政策學習、政策轉譯、共創、特公盟、公園遊戲場

壹、緒論

在全球化的推進下，國家邊界的模糊加速了跨國政策學習與傳播，促進各國的政策框架相互連結，政策學習（policy learning）因此成為公共政策分析與創新的重要領域。在政策如何學習的討論中，相關的研究激增鞏固了重要而密集的知識體系（Hall, 1993; Rose, 1993, 2005; Dolowitz & Marsh, 2000; Dolowitz 2009; Mukhtarov & Daniell, 2016），其中，Dolowitz 和 Marsh（2000）所提出的政策移植分析框架，主要用以理解政府如何在跨國或跨部門情境下，引介他國政策經驗作為回應外在環境變遷的政策工具，成為政策學習研究中以政策移植（policy transfer）為核心的重要理論取徑。此一研究脈絡進一步引發學者對不同層次政策移植中介人（transfer agents）的關注，包括個別政策企業家（Mintrom, 1997）、國際智庫與非政府組織（Stone, 2004, 2012），以及國際組織在政策流動中的角色（Porto de Oliveira, 2017）。

經過多年的研究累積，政策學習相關理論多以政府與行政機關作為主要學習主體，著重其如何透過跨國政策借用、跨部門比較與制度引介，與國際政策社群互動，或調整既有政策設計。然而，儘管此一領域已建立穩固的知識基礎，國內研究仍多集中於以行政機關為核心的政策移植（policy transfer）（陳序廷、黃東益，2011；柯于璋，2012；孟繁勳等人，2020）與政策擴散（policy diffusion）（柯于

璋，2016；潘競恒，2016；廖興中，2020），較少從政策轉譯（policy translation）的視角，探討政策學習過程中意義如何被重構，亦缺乏對民間組織作為學習主體，參與跨國政策學習與知識轉譯之實證研究。對於民間組織如何透過學習與轉譯影響政府政策變遷與治理創新，仍是一個有待深入探討的重要議題。

透過探討本土非營利組織（non-profit organization, 以下簡稱 NPO）跨國政策學習與溝通轉譯的動態過程，能夠使我們更理解 NPO 的核心作用，促進這一研究領域的持續性思考與辯論。因此，本文以臺灣本土「還我特色公園聯盟」（特公盟）為個案，探討其在跨國政策學習與轉譯的動態過程中，所引起公園遊戲場的改造以及城市公園的轉型。臺灣過往都市設計與公園規劃制度，多由技術官僚與專業者主導，民眾參與僅止於形式或意見收集階段，難以進入實質決策或政策轉化過程（何友鋒等人，2010；謝旭昇，2021）。此種結構性設計使得空間規劃缺乏公共性論辯，也限制了共同創造（以下簡稱共創）的實踐條件。

而特公盟這股新勢力對公園規劃和公部門的態度產生重要的改變，遊戲權相關議題逐漸受到各界重視，在政策改變的過程中，特公盟連結不同的行動者，並與政府共同規劃公園或參與設計過程，翻轉傳統由行政機關或者是由專業組織引領政策的方式（王佳琪等人，2020；李素馨、何孟修，2020），變成一種共創（co-creation）的模式，即政府在公園規劃和管理的解決方案中積極地讓使用者或受益人參與合作，創造出有意義的結果（Voorberg et al., 2015, p. 1347）。共創過程會迫使公共組織和公務人員跳脫原本既有的官僚體系的知識、資訊和過往承辦的經驗。因此，學者認為需要重視共創其背後的學習過程，了解如何促使利害關係人調整其對政策問題的理解、行動方式及決策模式，以適應新的合作環境（Voorberg et al., 2017）。

這場由民間發起的公園遊戲場改造運動，以其獨特的方式，促使我們重新思考政策學習的過程。在這過程中，特公盟扮演主要的政策轉譯者角色，而政府則是關鍵的利害關係人。公民被視為積極參與建設的合作夥伴，提供有價值的資源和能力，重新設計公共服務，使民間團體的參與具備了共創的意涵。當行政人員與公民之間的合作日益增多，共創成為解決複雜問題、創新解決方案的一種途徑（Voorberg et al., 2017; Torfing et al., 2019）。這種共創被視為城市治理的新議程，標誌著典範的轉變。公民不再是公共服務的被動消費者，而轉變成為共創者（van Melik & van der Krabben, 2016）。因此，共創及其背後的政策學習過程如何導致相關的利害關係人發生變化，過去鮮少以公民團體為主體探討由公民自主發起影響城

市治理的行動 (self-organizing civic engagement)，包括，公民團體如何學習，如何對城市規劃產生創新的影響，並與公共政策聯繫起來，這是值得進一步探討的課題 (Horelli et al., 2015)。

因此，本文透過了解特公盟作為公園遊戲場改造的主要行動者，是如何學習、共同參與公部門規劃相關的公園遊戲場，並進行跨國政策轉譯與外部有效溝通。特別是城市公園的發展牽涉到多方利害關係人，在政策轉譯的過程會以何種溝通策略來達到政策改變的目標。藉由這個新興的政策學習視角，探討非專業公民團體如何透過由下而上的方式促進政策改變，與政府合作重新檢視並重塑公共空間的管理和設計。

貳、政策學習與民主轉譯

一、政策學習、轉譯與溝通

由於學者將學習視為政策行動者回應與理解不同政策問題的關鍵機制，因此幾乎所有政策領域對學習的需求都很高 (Dunlop et al., 2018)。儘管學者們對於學習並沒有一致認同的定義，但是探究其核心時，Dunlop 和 Radaelli (2013) 將學習定義為對於公共政策知識與信念的更新。這種更新通常是政策參與者之間社會互動的結果，可能源自於個人和組織的經驗、提供新的或不同的證據，或者是多種因素相互結合的產物 (Dunlop et al., 2018)。因此，學者們認為為了確定是否發生了學習，需要了解利害關係人的觀點框架，看他們對於問題本身以及應對方式是否確實有所調整，對於問題的本質以及應對的方法形成共同的信念和新的方法 (Schön & Rein, 1995; Fischer, 2003)。Schön 和 Rein (1995) 提出學習涉及批判性反思和改變行動者個人框架的過程，進而區分三種學習的框架，包括：診斷框架 (diagnostic frame)，是指特定政策問題的原因、影響和問題涉及的目標群體；預測框架 (prognostic frame)，是指確定相關的解決方案和方法；以及動機框架 (motivational frame)，是為參與集體行動提供了理由。當這個框架能被各個利害關係人共享並且採納，我們可以預測政策可能會發生變化。

Dunlop 和 Radaelli (2013) 認為議題討論的進入門檻高低及參與者身分會影響政策學習之模式。如果進入討論的門檻低，再加上參與者身分不侷限於菁英專家及官僚，民間社會的參與度就可以提升，可進行深刻及審議式 (deliberative) 的學

習，稱為反思性學習（*reflexive learning*）。然而，若進入議題討論之門檻高，且侷限在有權威身分人士（如專家及官僚）參與的話，反思性學習就會受到制約（*Dunlop & Radaelli, 2013, pp. 603-604*）。

政策學習的研究就像一個傘狀發展的家族（*Dunlop et al., 2018, pp. 1-19*），大量的文獻探討政策移植、政策擴散，或是其他類別的政策學習（*Hall, 1993; Rose, 1993; Dolowitz & Marsh, 2000*）。其中，政策移植可能是最為普遍使用的概念，因此，它經常被用作總括概念（*Mukhtarov & Daniell, 2016*）。*Dolowitz* 和 *Marsh*（1996, p. 344）將政策移植定義為「一個過程，其中有關某個時間和／或地點的政策、行政安排、制度等的知識，被用於制定另一時間和／或地點的政策、行政安排和制度」，現已發展成為政策研究中的既定研究領域。*Mukhtarov* 和 *Daniell*（2016）則指出，政策移植方法未考慮轉移過程中的「意義修改」，也忽略了「政策運動的政治性」。他們認為，政策移植方法過度關注轉移過程的技術和管理面向，並將行動者假定為以效用最大化為目標的理性中介人。但這假設是錯誤的，因為政策模式、理念與學習所帶來的效益，其意義會在轉移過程中根據情境重新詮釋，使得整個過程高度政治化。相較之下，政策轉譯的概念更強調政策移植過程中的決策動態，而非單純的模擬或複製（*Peck & Theodore, 2010*）。

國內的研究多以政策移植與擴散的觀點來探討政策變遷，而非直接關注政策學習的過程。例如，在地方政府的跨國政策移植方面，許多研究關注具體政策的引入與調適，如行車倒數計時顯示器的設置、地方政府參與全球氣候變遷與溫室氣體減量行動、以及騎警隊的成立（*陳序廷、黃東益, 2011; 柯于璋, 2012; 孟繁勳等人, 2020*）。此外，政策擴散的研究則多以量化方法分析政策如何在不同地區傳播與採用。例如，起源於英國的「閱讀起步走」（*Bookstart*）計畫在臺灣的擴散歷程，主要透過制度設計、知識管理機制以及地方政府內部因素等層面來解釋該方案在各地的採納情況（*柯于璋, 2016; 潘競恒, 2016; 廖興中, 2020*）。然而，這類研究往往側重於政策的傳播模式與採用條件，較少探討政策如何學習的細緻過程，即政策行動者如何在學習的過程中內化、轉譯與調適外來經驗，使其符合本地需求。因此，國內仍缺乏對政策學習的深入研究，特別是關於學習過程中不同行動者的角色、知識的轉譯方式，以及學習如何促成政策創新與治理變革的動態機制。

政策轉譯作為政策學習過程中的重要環節，修正傳統政策移植與擴散之概念。其基本假設是，隨著政策的轉移，其意義也會相應改變（*Freeman, 2009; Mukhtarov & Daniell, 2016; Yanow, 2004*）。*Mukhtarov*（2014, p. 76）更認為政策移植與轉譯是

不同的概念，將政策轉譯定義為「在跨轄區政策理念傳播過程中，對政策理念進行修改以及創造新的意義和設計的過程」。這使我們能夠在政策採納、實施和理念傳播的過程中，從全球的角度看地方，從地方的角度看全球，並能夠同時考慮到理念、對象和不同的利益。因此，將政策移植視為轉譯行為的優勢在於，承認參與談判和創造利益行為者的角色（Hasan, et al., 2019, p. 1596）。參與者不僅僅是傳輸過程的媒介，而且在改變原始政策方面，參與者能夠發揮積極的作用（Yanow, 2004）。政策轉譯觀點的另一個假設是，由於意義創建過程的複雜性，在轉譯過程中語言具有影響力，創建意義的方式將影響政策移植的過程和結果。

在政策學習過程中的轉譯，通常需要兩個或更多參與者通過單向或雙向溝通模式來傳達政策相關訊息，因此政策轉譯中的溝通模式有其複雜性，在過程中的參與者有訊息發送者、訊息接收者，以及訊息接收的所在地的利害關係人，而訊息發送者和接收者是指對政策過程擁有一定權力或影響力的人。就政策轉譯的基本單位而言，溝通關係主要有兩種類型：（1）訊息發送者與接收者之間的溝通；（2）訊息接收者與其政策利害關係之間的溝通（Park et al., 2014）。

Park 等人（2014, pp. 403-405）的研究主要關注政府機關作為政策移植的主體，並將其視為借用者（*borrower*），透過民主政策轉譯（*democratic policy translation*）的雙向溝通機制來提升政策成功的可能性。他們提出四種強化政策學習與適應能力的關鍵策略，包括：提升政策轉譯的實用性（*practical usefulness of policy translation*）、強化政策的正當性（*policy legitimacy*）、幫助政策領導者掌握政策背景與脈絡（*leadership in context*），以及鼓勵政策可行性測試（*feasibility test*）。然而，Park 等人的研究框架預設政策制定者或政策分析者為主要的學習主體，而社會利害關係人則僅作為政策溝通的對象。這樣的視角雖然對於理解政府內部的政策學習機制有所貢獻，但卻忽略了非政府行為者（*non-state actors*）在政策學習與轉譯過程中的能動性（*agency*），特別是非政府組織如何透過軟性移植（*soft form of transfer*）促成政策變遷（Stone, 2004, 2012）。¹ Stone（2004）指出，政策的跨國流動不僅透過正式的政府協議與法律框架，也依賴於政策移植中介人（*transfer agents*）在跨國政策學習中的影響力，如跨國智庫、國際基金會以及國

¹ Stone 提出「軟性移植（*soft form of transfer*）」，指的是政策轉移過程中，透過規範和知識等非正式方式來影響政策變遷，而不是直接複製法律、政策工具或行政結構。這種轉移方式通常由國際組織、智庫、學術網絡或非政府組織推動，強調政策學習和適應，而非簡單的模仿或強制施行。

際性專業網絡。這些中介人透過資訊分享、標竿學習、知識轉譯等方式，影響不同治理場域的政策發展。此外，Stone（2012）進一步強調，政策移轉並非單純的模仿或移植，而是一個充滿調適與詮釋的過程，中介人會根據當地需求與治理環境進行適應性調整，使政策更貼近地方實際運作。

Stone 的研究主要聚焦於國際層面的非政府組織，但對本土 NPO 作為政策轉譯者影響地方政策的討論相對有限。政策學習與適應不僅發生於政府機關與跨國組織之間，更有機會透過本土 NPO 的在地實踐與倡議促成政策創新。這些 NPO 不僅學習國際經驗，亦透過行動網絡與政府協商影響政策轉譯與落實。然而，現有研究對「在地化政策學習」仍缺乏系統性分析，特別是 NPO 在地方治理與公共政策制定中的角色。隨著政策科學日益關注非國家行為者，研究顯示，政策變遷往往由政府與 NPO 透過互動與學習共同促成。因此，理解政策學習過程，應超越政府內部視角，納入所有學習主體及其制度脈絡進行探討。

二、民主政策轉譯與共創學習的重要性

由於跨國的政策學習不是物質不變的物理性傳播，而是在學習過程中發生轉譯。這種轉譯在國外經驗與在地連接的過程中發生，而在地連接是一個溝通過程，且有多元在地行動者參與。因此，當特公盟作為主要的政策轉譯者，政府機關便成為被動的利害關係人。在這種情況下，特公盟如何與政府機關以及其他不同的民間團體互動，並且採用何種溝通策略，變得相當重要。在 NPO 和政府完全不同的組織型態下，雙向溝通是必要的，以便相互了解彼此的目標和需求（Grunig & Dozier, 2003; Wiggill, 2014），應用雙向對等的民主溝通可以增強互惠互利長期關係的發展和維護，因為這種方式可以在組織及其利害關係人之間建立對話和相互理解（Grunig & Dozier, 2003）。在多元參與的溝通過程中，往往會形成共創，而共創有利於「民主政策轉譯」的發生。由於政府在治理上須兼顧整體社會的普遍性需求，而 NPO 則多以具體議題與使用者經驗為基礎，揭示既有政策中尚未被充分回應的公共需求面向。透過這種共創過程，政策轉譯不僅是知識與經驗的傳遞，而是透過民主溝通與多方參與，促成政策理念的在地化與創新。

因此，共創是一種社會的學習過程，涉及眾多參與者在相互依賴的關係中，通過對話和溝通交流來形成對問題及其解決方案的共識和信念（Bovaird, 2007; Voorberg et al., 2017）。而共創這個概念是源於服務管理與行銷理論，認為價值是由服務提供者與消費者之間的互動中所創造的想法（Vargo & Lusch, 2008）。儘管

共創概念起源於私部門，但是 Osborne 等人（2016）指出，政府部門以公共服務生產為主，其自由裁量權和無形服務的特性，為共創提供極好的條件。在許多情況下，公共問題的解決也取決於行政部門與公民、民間社會和私人企業之間的互動（Torfing et al., 2019）。公民過去被視為被動或只會提出要求的客戶，但在當今社會被視為在公共治理和服務提供方面，積極且負責任的合作夥伴（Ansell & Torfing, 2021; Torfing et al., 2019）。

共創概念的優勢在於能夠集結政府與民間參與者的多元力量，透過跨界合作，投入到相互學習與革新之中，引發變革的過程。學者將共創定義為兩個或多個公部門與民間行動者試圖透過有建設性地交流不同類型的知識、資源、能力和想法來解決共同的問題、挑戰或任務的過程。這些知識、資源、能力和想法增強了公共價值的產生，透過不斷改進產出成果，或者是運用創新的參與機制來轉變對問題或任務的理解，而產生新的解決方法（Torfing et al., 2019, pp. 801-805）。

當參與在公園遊戲場的改造被概念化為共創時，需要在規劃過程中對規劃者、行政機關以及公民進行不同的角色分配，並賦予公民積極的角色。學者 Voorberg 等人（2015）根據共創過程何時處於活躍狀態，以及公民活躍程度，將公民作為共創者的角色分為三個維度：共同執行者（co-implementer）、共同設計者（co-designer）和共同發起者（co-initiator）。而其中共同發起者維度則是借鑒了社會創新文獻和社會企業家精神，描述了最活躍和最需要資源的公民角色，強調了社會企業家的驅動力 and 動機，他們創新並推動變革過程，得以解決社會邊緣族群問題（Peredo & McLean, 2006）。在這些情況下，公民自我組織並主動學習，解決感知到的問題，再與政府部門合作（Horelli et al., 2015）。

Dunlop 和 Radaelli（2013）指出，在學習過程中，不同參與者的互動及其對學習目標的影響會促進多種知識的生成。在共創過程中，參與者通過相互學習和調整對事實及事件的理解，能夠達成更深層的共識，從而引發不同類型的政策變化。參與者的多樣性也引導出學習結果和政策變化的多樣性，因此，透過有效的策略性溝通和共創活動，NPO 不僅能夠更有效地滿足其使命和提高服務質量，還能增強其在利害關係人眼中的正當性和信任度，以確保組織與利害關係人之間建立牢固的關係。這種正當性是 NPO 獲得資源、影響政策和擴大其社會影響力的關鍵（Hudson, 2001）。

參、研究設計：架構與方法

一、研究架構

本研究試圖調整並修正 Park 等人的觀點，將 NPO 視為政策學習的主體，探討其如何透過軟形式轉譯影響政策改變，並進一步分析其與政府組織之間的互動過程。不同於 Stone (2004, 2012) 所關注的跨國智庫與國際基金會，本研究聚焦於本土 NPO 在政策學習與轉譯中的作用，特別是當政策變遷不僅僅是知識的傳遞與模仿，而是經由反思性學習所驅動的動態過程 (Dunlop & Radaelli, 2013)。

根據前述文獻回顧，本文提出的研究架構如圖 1 所示。本研究參考 Schon & Rein (1995) 的學習框架，並依據政策過程中的學習層次，歸納三種類型，包括 (1) 動機框架：探討 NPO 如何透過社群媒體與公民倡議，形塑公共議題，並提供參與政策改革的正當性與動力。此框架提供促使公民與政府行動的理由，進而推動利益相關者共同參與，形成長期的改革動能；(2) 診斷框架：探討特公盟如何透過國際案例學習與在地議題建構，與政府形成對公園遊戲場政策問題的共同理解。此框架關注政策問題的根本原因、影響範圍，以及受影響的目標群體，促使 NPO 與政府對問題的本質達成共識，為政策發展奠定基礎；(3) 預測框架：分析 NPO 如何在診斷問題後，與政府合作發展政策解決方案，並透過跨局處協作與公民參與，確立具體的政策工具與執行方式。此框架涉及對政策選項的篩選與可行性評估，影響政策調適與治理創新的方向。

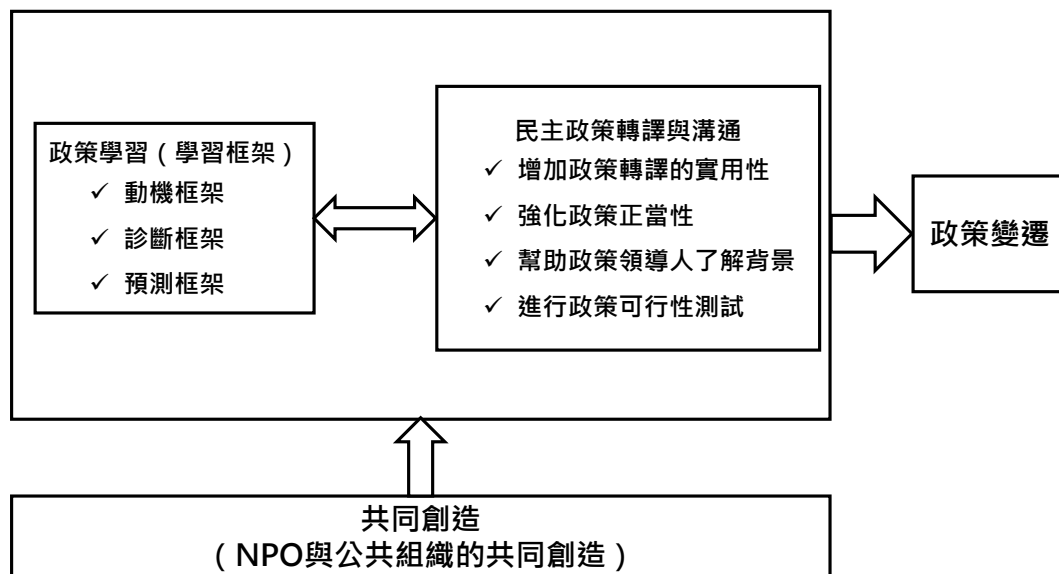
再者，本研究採用 Park 等人 (2014) 的民主政策轉譯理論，探討 NPO 如何透過雙向溝通模式影響政策制定與執行。關注四個核心面向，包括 (1) 提升政策轉譯的實用性：NPO 透過倡議與行動研究，使政府機關理解政策變革的必要性，並提出具體可行的方案；(2) 強化政策正當性：透過公民參與機制，擴大利害關係人的參與範圍，確保政策過程的透明度與民主性；(3) 深化政策領導者對背景的理解：促使政府官員透過與 NPO 的合作，更全面理解政策問題的社會脈絡；(4) 推行政策可行性測試：透過試點計畫與公民審議機制，確保政策方案的落實具有可操作性。

在這樣的學習框架下，政策學習與轉譯並非單向的線性過程，而是一種在互動中建構與再建構意義的過程，也就是在與政府共創過程中，學習框架本身也可能發

生轉變 (Schön & Rein, 1995)。此外, NPO 在與政府機關的溝通與協商過程中, 不只是傳遞外來的政策概念, 而是透過民主轉譯策略來協調不同行動者的觀點, 並藉由持續的對話與反思, 促進政策框架的調適與共識的形成 (Park et al., 2014)。也就是政策學習與轉譯歷程, 本質上並非單向、線性的政策過程, 而是強調互動性、迴圈性與動態調整性。這種轉譯機制使 NPO 不僅僅是政策的傳播者, 更是政策意義的共同建構者。最終, 政策學習與民主政策轉譯的累積效應, 將促成政策變遷 (Hall, 1993)。

圖 1

研究架構圖



資料來源：修改自 “Changing public service delivery: Learning in co-creation,” by W. Voorberg, V. Bekkers, K. Timeus, P. Tönurist, & L. Tummars, 2017, *Policy and Society*, 36(2), p. 182.

二、研究方法

由於針對 NPO 與公共組織的共創、政策學習與溝通模式, 以及其對政策變革的影響的研究仍相對有限, 本研究採用個案研究法, 以深入探討特公盟與地方政府在遊戲場改造過程中的互動模式與政策影響 (潘淑滿, 2003)。個案研究法作為一種實證研究方法, 能夠針對真實且特定情境下的現象進行詳細剖析, 透過多方資料

的整理、歸納與分析，來建構完整的政策學習與轉譯歷程（Yin, 2013）。本研究運用立意抽樣，選取與特公盟密切合作的地方政府，包括臺北市與新北市，作為核心案例研究對象。選擇這兩個都會區的主要原因在於臺北市與新北市為特公盟最早發起遊戲場改造倡議的區域，其互動過程最具代表性。臺北市以公園改建為主，而新北市則具備更多新建公園的機會，兩者代表不同政策發展模式，有助於觀察政策轉譯的調適性。在具體案例選擇上，本研究納入不同類型的遊戲場案例，以呈現多元的共創場域，包括臺北市花博公園美術園區、中央藝文公園；以及新北市的三峽龍學公園、中和員山公園。

為進一步理解政策學習與政策變革的實際運作歷程，本研究採用深度訪談蒐集第一手資料，並運用滾雪球抽樣法篩選受訪對象（陳向明，2002）。受訪者主要分為兩類：非營利部門成員與政府部門人員。為便於後續資料管理與分析，本研究以簡化編碼標示受訪者身分來源，其中 N（non-profit）代表非營利組織成員，包含特公盟創始會員與核心成員，以掌握組織的成立脈絡、倡議策略、知識累積與政策學習歷程；G（government）代表政府機關人員，包括臺北市、新北市負責公園改造或新建公園業務、具豐富實務經驗的承辦人員與主管，以呈現地方政府在制度運作、公私協作與政策調整過程中的觀點。訪談時間與對象如表 1 所示，每位受訪者訪談時間約為 1.5 至 2 小時。訪談大綱詳見附錄一。

再者，本研究亦採用次級資料分析，以補充與驗證訪談內容。次級資料的來源包括：親子天下、社群媒體與新聞報導，作為分析特公盟如何透過媒體與大眾溝通、形塑議題，並且有系統整理「眼底城事」專欄文章（2016 年 3 月 11 日至 2023 年 10 月 30 日，共 86 篇），以瞭解特公盟的政策倡議內容，分析其如何轉譯專業知識並影響政策學習與改變。

本研究運用三角檢驗的方式（Denzin, 1978; Yin, 2013），透過多重資料來源的比對，將次級資料與訪談內容相互驗證，以確保研究結果的可靠性與內部效度，進一步建構政策學習與共創歷程的完整證據鏈。其中，透過訪談特公盟成員與政府單位公務人員，呈現 NPO 與公部門在政策變革過程中的不同角色與策略，探討其互動如何促成政策調適與制度創新。而透過選擇不同背景的遊戲場案例（改建型、新建型、共融式、特色型）來驗證政策轉譯模式的適應性，確保共創過程的分析更具廣泛性。

表 1

訪談時間與編碼對象

訪談日期	訪談地點	受訪者	編碼
2021.12.30	臺北	特公盟成員	N1
2022.11.03	臺北	特公盟成員	N2
2023.07.09	線上	特公盟成員	N3
2023.07.17	新北市	新北市主管與承辦人	G1-1 G1-2
2023.07.20	線上	前臺北市承辦單位股長	G2
2023.07.21	新北市	新北市主管與課長	G3-1 G3-2

資料來源：本研究

肆、公園遊戲場的共創過程

一、公園遊戲場制度環境

臺灣的公園遊戲場主管機關是衛生福利部，其制定了《兒童遊戲場設施安全管理規範》。然而公園遊樂設施種類範圍眾多，在法規管理上，還有教育部《公共運動設施及管理辦法》、內政部《機械遊樂設施設置及檢查管理辦法》、《充氣式遊樂設施及非固定式機械遊樂設施安全管理規範》等。而遊戲場設施應符合國家標準，並建立自主檢查、行政稽查及專業檢驗等三級管理機制，因此由經濟部標準檢驗局協助國家標準制定、修訂及檢驗機構認證之督導、管理相關事宜。標準檢驗局主要訂定針對遊戲場安全設計、安裝及性能的標準，並制定兒童遊戲設備安全的國家標準（National Standards of the Republic of China, 以下簡稱 CNS）（衛生福利部，2021）。

由於公園屬於地方自治事項，各直轄市及縣（市）政府可於其公園管理自治法規中就其維護管理之需要予以特別規定。因此公園遊戲場的管理與執行主要是地方政府的責任，會根據不同類型的公園，負責相應管理工作的行政機關亦有所不同。2015 年，政府為回應靖娟安全文教基金會對遊具不符合 CNS 國家安全標準的抗議，重新審視並頒布了相關法規，結果發現許多既有遊具不符合新的安全規範。面對這一情況，各地方政府負責管理公園的單位，必須拆除不合法規的遊具，重新安

裝新型塑膠組合式遊具（王佳琪等人，2020）。

然而，臺灣的公園遊戲場政策法規當時過分集中於提高安全性，而忽略了對年度預算的積極規劃及針對不同年齡層使用者需要的遊戲設施配置。這導致許多公園遊戲設施主要適合低齡兒童，特徵是低矮且缺乏挑戰性，形成了一種普遍的「罐頭遊具」現象，無法滿足不同年齡層兒童的遊戲需求（李素馨、何孟修，2020；鄭珮宸，2020）。此外，隨著 CNS 法規將設計重心從「確保安全」轉向「避免風險」，不僅限制了遊樂場設計的創新性，也減少了對引入可能帶來較高風險但具啟發性的遊樂設施的積極性。

你看那個 CNS 的有幾百頁哦，很厚哦，我建築師朋友看到跟我說寧願要蓋房子，不要蓋遊戲場，太麻煩了，責任又重大，對，賺不到什麼錢，對，幾百萬，那你寧願蓋房子不要蓋遊戲場，就整個國家的政策是沒有在鼓勵遊戲場的設置。（受訪者 N1）

另一方面，儘管公部門願意委託優質廠商開發特色遊具，經費的限制卻阻礙了這一進程。關鍵問題在於，政府在外包遊戲場設置項目時，經常採用最低價投標的方式，這創造了一種淘汰機制，逐漸淘汰那些具有創意和特色的遊具廠商。這種做法導致具特色的遊具失去市場競爭力，從而退出市場，而能夠長期生存的大多是生產規格化、價格較低的「罐頭遊具」廠商。此外，這種機制也未能吸引真正專業的特色遊具設計人才，從而長期形成了一種不利於創新的惡性循環（李素馨，何孟修，2020）。

後來我們發現公務員說啊，我也想有好廠商設計好的東西，沒有辦法啊，就是他來的廠商都是一些爛的，因為他便宜啊，所以他得標的。（受訪者 N1）

在官僚體制之下，「依法行政」原則強調行政權力必須嚴格依據法律行使，目的是防止行政權力無限擴張。然而，受到 CNS 安全法規的嚴格限制和風險規避文化的影響，負責公園管理的行政機關長期缺乏從外部學習和尋求改進的動機及誘因。此外，在面對預算限制的現實情況下，公園遊樂場的設計廠商往往只能遵循政府的具體委托進行工作，這使得廠商也難以成為積極尋求政策學習、推動創新和改革的主體。

他們（廠商）本質專業就是第一個我要安全，我只要符合法，但是創新新穎的

部分，你把這個問題丟給他，他不見得會有想法…。(受訪者 G1-2)

理想中的公園遊戲場應該以使用者為中心進行設計，但現行的遊戲場往往忽視了這一點。一方面遊戲場是公共財，沒有市場競爭，加之傳統的家長式政府治理思維，認為由政府決定公眾需要什麼即可。再者，由於兒童不擅長以成人的方式表達需求，他們的意見常被忽略。然而，這種思維已不符合當代政府治理的趨勢。

你蓋一個東西不管是公部門還是私人企業，你做一個產品你是希望有人來用嘛，那你用了好不好用大家會有一些回饋，然後下次改善的更好。所以 iPhone 一直推推到已經 12, 13 了，遊戲場從來沒有人去問使用者，你覺得這裡好不好？沒有一個都沒有，沒有做過使用者調查，沒有做過事先調查，沒有做過事後回饋什麼都沒有。(受訪者 N1)

二、臺灣還我特色公園行動聯盟（特公盟）

特公盟始於臉書社團，希望透過網路的力量召集有相同想法的爸爸媽媽共同討論。參與成員多來自臺北市和新北市家庭主婦們，在 2015 年為了反對臺北市政府拆遷萬華區青年公園中的磨石子溜滑梯而成立，而於 2018 年正式成立「社團法人臺灣還我特色公園聯盟」。也因為特公盟的成功崛起，使得母職工作與公民參與的連結有了新的想像（鄭珮宸，2020）。值得注意的是這群媽媽來自各行各業，具有許多不同的專業背景，是社會上堅實的中產階級，這也是特公盟可以在毫無基礎的情況下，快速被組織的因素之一。而將這群媽媽們連結起來的核心則是圍繞在維護兒童公園遊戲場的使用權益上。

有些媽媽是蹬著高跟鞋在比如說百大企業在工作的…我們有各種不同的專業背景，然後我們都聚在一起只為了一件事情，就是到底城市要怎麼回應，住在城市裡頭的這些小孩，他們的公共設施跟公共空間的使用的權益到底在哪裡。(受訪者 N2)

面對不同層級的法律規範，和複雜的管理單位，行政機關囿於依法行政的傳統，特公盟意識到其與公部門無法取得共識的關鍵之處，便是時下公園遊戲場的政策法規，因此開始建構其核心的論述。據聯合國《兒童權利公約》（The Convention on the Rights of Children, 簡稱 CRC）第 31 條規定：「兒童享有休息及

休閒之權利：有從事適合其年齡之遊戲與娛樂活動之權利，以及自由參加文化生活與藝術活動之權利」。臺灣在 2014 年 11 月頒布《兒童權利公約施行法》，將聯合國兒童權利公約法予以國內法化，而在公約裡面第 31 條是兒童遊戲權，² 以及第 12 條兒童表達意見的權利，³ 都屬於兒童的基本人權，像是遊戲場該怎樣設計？能玩什麼遊戲？應該要有兒童的意見在裡面，但是政府在保障兒童平等遊戲權面，相關的法制內容和遊戲場如何設置，與公約規範的意旨仍有很大的落差（許立儒，2021）。特公盟的受訪者就指出：

…那個《兒童權利公約》裡面有一項，跟兒童的受教權這些基本上是放在一起，叫做兒童遊戲權。那我們找到了神主牌之後，我們就開始從這個議題去延伸我們要怎麼樣去推廣，讓社會大眾跟政府瞭解到這件事的重要。（受訪者 N1）

三、政策學習與轉譯

（一）特公盟的組織學習與倡議

公園遊戲場涉及的範圍不僅是政策面向，還包括景觀、建築、空間設計、都市規劃、人本交通等等許多專業，和遊戲法規，特公盟在轉譯的過程需要進行內部訓練的課程，利用讀書會等方式提供組織成員學習。

因為遊戲學這件事情就是一個跨領域的東西，所以我們很需要其他的觀點，然後除了讀書會跟內部訓練之外，我們其實也會定期請老師（遊戲設備協會的老師）幫我們上課，因為像遊戲場法規... 有很多新的法規或新的變動，我們就會

² 《兒童權利公約》第 31 條

1. 締約國承認兒童享有休息及休閒之權利；有從事適合其年齡之遊戲與娛樂活動之權利，以及自由參加文化生活與藝術活動之權利。
2. 締約國應尊重並促進兒童充分參加文化與藝術生活之權利，並應鼓勵提供適當之文化、藝術、娛樂以及休閒活動之平等機會。

³ 《兒童權利公約》第 12 條

1. 締約國應確保有形成其自己意見能力之兒童有權就影響其本身之所有事物自由表示其意見，其所表示之意見應依其年齡及成熟度予以權衡。
2. 據此，應特別給予兒童在對自己有影響之司法及行政程序中，能夠依照國家法律之程序規定，由其本人直接或透過代表或適當之組織，表達意見之機會。

要定期要受訓。（受訪者 N3）

由於特公盟的核心成員在成為親職前多具有專業背景，且部分成員具備旅居國外或留學經驗，使其能夠接觸並引介國外政策倡議脈絡。其中，有核心成員曾於英國留學，並關注英國以國家層級倡議為核心、結合地方政府推動的「兒童遊戲政策」發展經驗。英國長期將兒童遊戲權視為公共政策議題，透過中央層級的政策倡議與專業網絡，推動地方政府在都市規劃與公共空間中納入遊戲思維。特公盟成員曾親赴倫敦，訪談倡議「為兒童設計」的重要推動者、亦為英國兒童遊戲權領域關鍵意見領袖的 Tim Gill，以及長期參與英國兒童友善城市與城市遊戲政策倡議的 Adrian Voce，並參考景觀建築師 Samuel Williams 所主導之《Cities Alive: Designing for Urban Childhoods》計畫，作為理解英國中央層級遊戲政策倡議與其地方實踐經驗的重要學習來源。⁴

特公盟認為兒童遊戲權是最基本的生理和心理需求，因此採取不斷的宣傳講座與教育訓練，向政府與民間社會傳遞兒童遊戲權與表意權的重要性，以根除對兒童權利忽視的病識感。主要透過兩種不同的管道，首先是倡議，倡議針對的是相關的社群，包括親子社群、與遊戲場相關的設計、建造社群，利用持續撰寫部落格文章，或在臉書社團推廣，全臺進行演講，並適時吸收新的觀念進行內部的訓練，持續提出論述，也會借助大眾媒體平臺來合作，傳達給各個媒體雜誌，強調遊戲場的重要性，不僅是學習如何活用兒童的四肢，也是孩童的社交場合，在遊戲場學習怎麼跟其孩童溝通。讓兒童的意見有機會被傾聽、接納採用，建立歸屬感，讓民主的價值可以融入孩子的生活，建立包容與尊重的民主基礎；其次是透過在地參與，落實到公園遊戲場當地的人們、里民與家長等等。

大家缺乏對罐頭遊具的病識感，…對兒童遊戲權的忽視，就是我們除了像我現在這樣做一些宣講之外，後來就這樣創粉絲頁，然後會對於（兒童遊戲權）很多的著墨跟那個分析，然後我們會對每個公部門去做這樣子的演講，或者是那個內部的教育訓練。嗯，然後我們會跟很多媒體合作，做一些這樣子的呼籲，

⁴ 上述英國經驗並非直接移植為我國政策，而是作為特公盟在政策學習與轉譯過程中，用以反思臺灣公園遊戲場制度限制與公共治理模式的重要比較與參考。資料來源：Punktephant, 李玉華（2018）。「要先能好好遊戲，才會好好長大」：特公盟 X 眼底城事暑期倫敦專訪。眼底城事，11月7日。https://eyesonplace.net/2018/11/07/9121/?doing_wp_cron=1694370629.3138699531555175781250

我們上過的媒體可多了，各種媒體對我們都上過。（受訪者 N1）

特公盟針對各國城市的案例，像是德國柏林的冒險遊戲機構、荷蘭鹿特丹、丹麥哥本哈根、香港、日本東京、沖繩等城市，以及遊戲場的論述進行翻譯，發表在眼底城事或者是臉書上，並且與這些國家倡議兒童友善城市空間的團體結為盟友。引入國際經驗來改善臺灣的兒童遊戲空間，像是特公盟首次的國際交流就邀請紐西蘭景觀設計師來臺，分享紐西蘭基督城 2010 年因為大地震，城市居民要復興基督城，決定在市中心蓋出「共融童玩」大型遊戲場，「透過孩子的歡笑把人民對這一座城市的信心找回，城市因而復甦了」。⁵

（二）特公盟與行政機關的共創

1. 臺北市

為了讓政府看見多元使用者的需求，特公盟向政府表達現有公園遊具設計過於制式化、無法滿足不同年齡層兒童在體能的發展和探索的需求。2015 年 11 月首先在臺北市政府前發動抗議行動，讓政府了解「兒童遊戲權」的重要性。雖然行政機關接收到特公盟的需求訊息，但是剛開始覺得罐頭遊具不具危險性，很適合低齡的孩子玩，如果改用冒險刺激的遊具，無法兼顧安全，政府也不知道兒童、家長的需求是什麼，更不知道如何做出好玩的遊戲場。

適逢臺北市承辦「2016 年世界設計之都」（World Design Capital, WDC），「Re-create Taipei 臺北鄰里公園翻轉計畫」是國際設計合作計畫（WDC International Design Open Call）的六件提案之一，針對臺灣公園單一化的現象，重新思考公共空間的本質，讓使用者的參與成為設計的一部份。⁶ 藉由這次承辦 WDC 的經驗，以及特公盟的影響下，開啟政策機會之窗，臺北市政府因此於 2016

⁵ 李玉華（2019）。兒童友善城市：特公盟引入國際經驗改造臺灣兒童遊戲空間。眼底城事，6月3日。https://eyesonplace.net/2019/06/03/11649/?doing_wp_cron=1694371992.1083168983459472656250

⁶ 主要是由在地的都市酵母 City Yeast 與西班牙 basurama 團隊，共同提出 Re-create Taipei 臺北鄰里公園翻轉計畫，主要包括兩個公園的改造，兒童志氣公園以及市民秋千實驗基地，志氣與實驗便是這個計畫的精神，意味著大膽突破現有環境的安逸舒適，像一個充滿挑戰的實驗室，挑戰人們對遊具的既定印象，也挑戰人們對於環境安全的定義。翻轉政府與民眾的觀念，促使都會空間活化，帶來新的環境教育啟發。資料來源：都市酵母（未註明）。關於公園翻轉計畫。檢索日期：2024 年 2 月 28 日。取自 https://www.cityyeast.com/passion3_show.php?passion3type_id2=111&passion3_id=1429

年以「Play for all」為政策主軸，由社會局主導，協調工務局公園路燈工程管理處（公園處）、工務局水利處、教育局、文化局等單位，定期召開跨局處會議，分階段在不同行政區域共同投入一般兒童與身心障礙兒童使用的共融式遊戲場設計，⁷以回應民間對於兒童遊戲權的需求（廖秋芬，2017）。

然而，「共融」的概念以及共融式遊戲場該如何規劃設計，行政機關剛開始並不了解，因此在 2018 年 11 月臺北市辦理全國首次的共融性國際研討會，由臺北市工務局公園處主辦，邀請產、官、學界與民間團體共同交流討論，以「共融」與「自己遊戲場自己做」為主題，整合各界資訊與想法，讓各方意見能有一個交流討論的平臺，同時也請來國外專家介紹新的共融式遊戲場理念與遊具。⁸

事實上，各國對於共融的概念解讀不同，在應用上也不一定適合臺北，受訪者 G2 說到「（其實那個時候大家有）很多分歧的意見，到底什麼是共融，一起玩就是共融嗎？還是說一定要讓身障，就是有障礙的人去玩的才有共融，然後那個時候有一邊是輪椅這派，…可是輪椅這派怎麼跟正常人使用一起玩，那他可以玩的東西其實很有限，然後可能其實身障的人不是只有輪椅嘛」。

1.1 花博公園美術園區（舞蝶共融遊戲場）

臺北市剛開始改造公園遊戲場是將「特色」和「共融」的概念結合，推動兼具創新與包容性的公共遊戲空間。其中，共融式公園的理念主要是由「臺灣身心障礙兒童權利促進會」（簡稱身障童盟）倡導，強調透過設計，讓身心障礙兒童能夠與一般孩童共同遊玩、共享遊具，確保兒童遊戲權的平等性。然而，當時社會對於「身障兒童也能玩」的概念仍不普及，因此臺北市政府在選址階段，即積極徵詢民間親子團體的意見，最終選定交通便利、腹地廣闊的花博公園，作為全國首座大型共融式遊戲場。

在遊戲場改造過程中，特公盟亦深度參與，並與身障童盟共同推動規劃工作。整體改造歷時一年，期間承辦單位舉辦了五場工作坊及一場公開說明會，廣邀專業團體、家長、兒童及政府單位共同參與。

⁷ 「共融式遊戲場」（inclusive playground）強調遊戲場的設計，應包容不同孩子的狀況與需要，不論其能力或身心狀況，皆應提供平等參與遊戲場的機會。

⁸ 臺北市政府工務局公園路燈工程管理處（2016）。**全國首創共融性研討會 國內外產官學民共襄盛舉**，11月14日。https://pkl.gov.taipei/News_Content.aspx?n=43E05059FCC72525&sms=72544237BBE4C5F6&s=3B40A8824BEBBEA3

A. 公民團體間的互動與策略協作

特公盟與身障童盟雖然皆致力於推動共融遊戲場，但兩者策略有所不同。受訪者 N3 說明：

身障童盟主要關注無障礙環境與共融遊具，確保場域內的設計能夠滿足身障兒童的特殊需求，而特公盟則強調整體遊戲場應有特色，促進兒童間的互動與包容，讓所有孩童都能在同一場域中學習與成長，在規劃過程中，並透過不同策略協作，以確保遊戲場設計能夠兼顧無障礙需求與多元兒童的遊戲權益。（受訪者 N3）

B. 前所未有的測試與驗證機制

在花博公園正式開放前，市府更特別安排身障兒童與一般兒童進行試玩測試，這是前所未有的先例。這樣的實驗性做法不僅有助於驗證遊具設計的適用性與安全性，也讓規劃團隊得以進一步調整細節，以確保場域的真正共融。這樣的前期試玩機制，為臺北市後續共融式遊戲場的發展奠定重要的基礎。

1.2 中央藝文公園（又叫做華山大草原遊戲場）

臺北市在推動共融式遊戲場的政策目標中，希望能讓 12 個行政區皆設有共融式遊戲場。因此，在 2017 年至 2018 年間，市府積極推動各區公園的共融式改造。然而，初期的「共融式遊戲場」主要以低齡友善與安全性為核心設計概念，而「特色遊戲場」則強調挑戰性與自然材質運用。直至 2019 年，市府才正式納入更具挑戰性的特色遊戲場設計，並開始將遊戲場分類為「共融」與「特色」兩種型態。此後，在每一座公園改造前，市府會先進行調查，依據各行政區的需求，決定該場域應優先採用共融或特色設計。

因為一開始什麼都沒有，所以他們（特公盟）覺得不用分那麼多，但那時候沒有分那麼多，所以我們（承辦單位）是從 107 年之後，就是 108 年才會真的有就是著重在特色這一塊，就是幾乎說不止只有共融，就是應該是在 107 到 08 年間，那個時候才有這樣，像我們後來推的那個中央藝文，就是實驗室（華山大草原）。（受訪者 G2）

中央藝文公園因場地廣闊，具備同時納入共融與特色遊戲場的條件。為確保設計規劃的明確性，市府在採購流程中，將兩種類型的遊戲場分開標案，讓不同的設

計團隊專注於各自的目標。

讓設計師也比較知道說我這個場域就是要做共融的，我這個場域是要做特色的，我這個特色是想要做什麼樣的特色，我們會寫在這個需求書裡面，然後就是把他做區分，所以後來…那個我記得公園設計圖…，一個是共融遊戲場地，一個是特色遊戲場的地圖。（受訪者 G2）

A. 兒童參與設計的制度化實驗

為了遊戲場的改造有更貼近兒童的設計模式，現在臺北市及新北市在遊戲場新創或改建時，會將「兒童參與」優先於專業設計。然而，當時由於地方政府機關沒有直接面向兒童執行遊戲場規劃的經驗，而公園處在 2015 年至 2016 年與特公盟合作順利，因此大膽嘗試「實驗性公園兒童遊戲場改造工程」，於 2017 年以中央藝文公園為基地，讓特公盟執行兒童參與設計的實驗計畫，藉由舉辦符合兒權公約精神中「兒童參與最佳執行方法」的工作坊，為兒童參與設計建立可操作的模式。⁹

受訪者 N3 說明「華山大草原實驗計畫，主要是參考日本兒童參與專家山崎亮的建議，讓設計師成為孩子王，傾聽洞察孩子的需求」。在工作坊進行前，培訓一群志工，有特公盟的成員加入其中，成為「遊戲孩子王」，與特教專長老師陪伴與引導兒童遊戲，同時擔任觀察員角色，紀錄兒童遊戲和創作過程中的細節，總共辦理 6 場參與式工作坊及 1 場專家學者收斂工作坊，¹⁰ 開啟國內遊戲場以兒童為主體設計的案例。¹¹

B. 國際影響與跨國連結

中央藝文公園的兒童參與實驗計畫，不僅在臺灣本地引發關注，也受到國際媒

⁹ 李玉華（2017）。**每一個孩子內心都有一處 PLAYSCAPE - 中央藝文公園兒童參與實驗工作坊帶我們趨近它**。眼底城事，12月20日。<https://eyesonplace.net/2017/12/20/7186/>

¹⁰ 收斂工作坊主要針對大人，目的是將孩子們的創意想法確認，並轉譯為實際的設計語言。在這過程中涉及細緻的觀察與分析，以精準捕捉並表達孩子們真正的訊息。在課程結束時，我們邀請孩子們參與設計發表，不僅分享設計概念，也鼓勵他們提問，讓他們理解設計過程並感受到自己的貢獻與價值，從而讓他們作為小公民，在工作坊中得到尊重與平等的待遇。為孩子設計？參考資料：林宇儂（2022）。**為孩子設計？設計過程中的兒童參與**。眼底城事，4月10日。<https://eyesonplace.net/2022/04/10/20203/>

¹¹ 耿美惠、境觀設計有限公司（2020）。**兒童參與式設計，還給兒童遊戲權的權利-華山大草原遊戲場設計過程解密**。眼底城事，5月13日。<https://eyesonplace.net/2020/05/13/14150/>

體的報導。加拿大 TVO 電視臺製作的 *Life-Sized City* 節目曾專題報導華山大草原遊戲場，將其稱為「史上最讚遊戲場」，並探討兒童如何透過遊戲場設計，重新回到城市空間中玩耍。此節目的國際影響力，使特公盟在全球共融與遊戲場設計的網絡中獲得高度能見度。¹²

這個影片其實幫助我們把臺灣介紹給全世界非常多非常多的同溫層跟同溫層之外的，不管是公部門或者是學界，然後他變成是 Virus，就病毒式的到處傳播，所以現在有非常多的國際聯結都會因為這個影片而來。（受訪者 N3）

2. 新北市

透過臺北市公園遊戲場的成功改造，也引發新北市的特公盟採取相同路線，2017 年 1 月直接在三峽樹林北大特區，面向首長倡議提出訴求，陳情成功後於 3 月 8 日召開首場會議，市長委任主導特色公園事務推動的城鄉局，開始邀請特公盟及在地家長、從公園選址、數十場府內外宣傳講座、兒童遊戲創作工作坊，與各局處和各區公所協作，啟動新北市的公園改造動能。

新北市腹地廣大擁有幾百座公園，針對公園遊戲場可分為新建和改造兩類型，也就是對既有的老舊公園進行改造，或者是新闢公園規劃分齡的遊戲設施，因此，新北市更有機會建造具特色的公園，擴散更快更廣。

公所會先衡量當地的需求，…跟我們反映的時候，我們這邊有一個跨局處的一個平臺整合很多局處，比如說像城鄉，地政，工務局，甚至新聞局，衛生局，社會局，這些幕僚一起來共同作業把大家的需求想辦法丟到這個平臺裡面，然後大家都給一點意見。（受訪者 G3-1）

2.1 三峽龍學公園

新北市在推動公園改造計畫時，選定四處示範場域，其中三峽龍學公園便是典型案例之一。過去，公園遊戲場的改造採取政府部門主導的傳統模式，透過公開發包由得標的遊具廠商負責施作，在地需求則主要由里長提供意見。然而，這種模式

¹² 還我特色公園行動聯盟（2022）。加拿大 TVO 電視臺 *Life Sized City* 節目訪問：讓孩子設計自己的遊戲場，和回到街道上玩耍。Youtube，2 月 8 日。https://www.youtube.com/watch?v=WQ_JFntMLlw

往往導致公園設計缺乏多元性。受訪者 G3-1 提到「里長基於實用考量，通常僅要求『有公園即可，設備簡單就好』，而當地居民只能被動接受改建結果，缺乏公民參與的空間」。然而，在特公盟的倡議與推動下，公園不應只是傳統意義上的綠地空間，而應納入不同族群的需求，打造多元、共融且具地方特色的公共空間。

A. 專業與永續性的公園設計

龍學公園的改造不僅涉及兒童遊戲場的設計，還須考量更為綜合的環境規劃因素，如透水保水機制、綠覆率、滯洪池設置等。受訪者 G3-2 強調：「公園設計須符合相關法規，例如綠覆率要求，即不得完全使用硬鋪面，植栽與矮灌木的面積須達到一定標準。此外，還需考慮滯洪池設計，以提升公園的環境調適能力」。

此外，公園設計也須適應臺灣的氣候與環境條件，並非所有國外遊戲場的設計模式皆可直接移植到臺灣。從遊具材質的選擇到後續維護管理，均須納入長期規劃，以減少未來營運負擔。透過與特公盟的合作，政府部門得以學習國際案例經驗，同時也向特公盟傳遞公園設計與管理的專業知識，實現雙向學習與公私協力。

B. 高度公民參與的設計過程

龍學公園的改造歷時一年，期間特公盟與在地家長社群（尤其是在地媽媽）積極參與，每週舉行兩場以上設計會議，與新北市城鄉局科長、承辦人員、設計師、景觀顧問、社區營造專家、安全檢驗專家、遊具廠商及營造公司等多方專業人士密切協作。設計過程歷經數百次的討論與修正，團隊透過線上群組持續交流，針對兒童遊戲需求、動線規劃、創意設計、安全規範與風險評估等議題反覆研討。

值得注意的是，連一般較少受關注的遊戲場告示牌設計，團隊也投入大量心力，從文字描述到圖像設計，皆經過仔細推敲，以確保資訊清楚易懂，提升家長與孩童的使用體驗。這種高度公民參與的模式，使龍學公園不僅成為新北市共融公園的示範案例，也為未來公共空間的規劃提供了可參考的經驗模式。

2.2 中和員山公園

員山公園是新北市新建遊戲場的代表性案例之一，也是新建工程處（新工處）首次邀請特公盟參與規劃的專案。由於該場域原本為山勢起伏的土坡地形，規劃團隊將其自然地貌融入遊戲設計，增添了高度挑戰性的遊戲元素。例如，公園內設置了類似沖繩鋼構攀爬架的遊具，懸掛於土坡之間，創造懸空的遊玩體驗，提升刺激感與挑戰度。此外，依照不同年齡層與遊戲能力，打造適合多元族群的遊樂空間。新工處在整理山坡地後，以「遊逸之丘」為概念，賦予該公園濃厚的日式風格，並

充分利用地形優勢，規劃出一座被譽為「新北市最具挑戰性的公園遊戲場」（王佳琪等人，2020）。

A. 遊戲場的接受度與親職教育

然而，高度挑戰性的遊具是否能被當地居民接受，並非單靠政府部門的溝通即可達成。受訪者 G1-2 提到「特公盟透過舉辦活動與宣導，提升社區對於冒險遊戲場的理解與接受度，特別是家長的角色與陪伴機制」。藉由這些親職教育的倡導，特公盟協助社區居民更好地適應冒險遊戲場的概念，減少因誤解而產生的爭議，讓公園的使用模式更符合初衷。

B. 公私協作與制度調適

在新工處與特公盟的協作過程中，雙方透過持續的溝通與磨合，不僅深化了對彼此工作的理解，也促成了新建公園程序與法規的優化。受訪者 G1-1 提到「特公盟的參與不僅限於遊戲場的設計建議，更透過長期的經驗回饋機制，將家長與孩童的實際使用經驗轉化為政策調整的重要參考依據」。

3. 兒童重返街道遊戲

特色公園雖然受到廣泛的歡迎，然而，現實難題在於政府時常面臨預算不足、場域限制，以及國外工法無法搬到臺灣等種種困難，最重要的是社會如何看待兒童遊戲權。因此，特公盟持續扮演借用者（borrower）的角色，引進先進國家的政策與經驗，以填補城市裡遊戲場不足且失衡的現象，特公盟希望能拓展民眾的想像，並且相信孩子不僅可以上街玩，還能夠玩得很好，像是大地塗鴉、泡泡遊戲、敲敲打打等等，先上街頭，才可能讓更多人覺察到空間的議題。¹³ 2018 年特公盟向臺北市都發局都更處申請「社造點計畫群眾募資提案」，這也是臺北市府首次運用群眾募資方式，由政府出資提供輔導團協助社區行銷宣傳、撰寫文案，以及媒體溝通進行群眾募資，作為推動「兒童重返街道遊戲」的起點（楊銘澤，2020）。¹⁴

特公盟的街道遊戲獲得臺北市體育局的支持，在推動街道遊戲活動中展現出積極的學習與合作態度。由於參與街道遊戲的兒童身體活動量顯著高於普通兒童，體

¹³ 譚淑婷（2019）。街頭遊戲，玩出創意：特公盟的街道遊戲。眼底城事，11 月 25 日。
<https://eyesonplace.net/2019/11/25/13085/>

¹⁴ 還我特色公園行動聯盟（特公盟）（未註明）。一起上街玩吧！『兒童重返街道遊戲』募資計畫。嘖嘖。檢索日期 2024 年 4 月 19 日，取自 <https://www.zeczec.com/projects/taiwan-street-play>

育局深刻理解街道遊戲對提升兒童體能的重要性，與其機關的目標一致，因此積極與特公盟合作，在行政流程上提供了關鍵支持，並透過跨局處的協調，協助特公盟取得活動所需的物資，從而強化了兩者之間的夥伴關係（王竣鴻、盧沛文，2023）。

受訪者 N1 特別說明「體育局與特公盟共同推動街道遊戲申請專案計畫規範，透過標準作業流程，由體育局受理封街遊戲的申請」。這成功合作模式不僅在臺北市取得成效，同時激勵了新北市政府跟進。新北市隨後公告「街道兒童遊戲場申請專區」，由交通局擔任對外窗口，在臺北大學特區的三峽區及樹林區舉辦了「瘋北大兒童上街趣」活動。這種從臺北市到新北市的經驗擴散，不僅增強了公眾對街道遊戲的認知與參與，也成功地讓「遊戲」成為孩子們的日常，城市空間的規劃及使用等參與不再只是大人們的專利。

（三）政策改變的結果

過去政府蓋不出好玩的遊戲場，也忽視使用者的需求，買再多的罐頭遊具，遊戲場也沒人愛玩。在特公盟的倡議與公部門交流共同學習下，公園遊具設施開始納入了使用者需求，像是華山運動公園辦理兒童參與式工作坊，公園改建說明會，兒童遊戲的方法被看見，友善的告示牌指引，社區居民有更多使用者意見回饋的管道，讓共融式公園符合輪椅族的需求、挑戰型公園可以滿足較大年齡孩子們的發展，納入了使用者體驗的價值。這不僅止於遊戲場遊具硬體設備的改造，更包括兩個城市開始定義所謂「共融遊戲場」和「特色遊戲場」，受訪者 G3-2 說明「*新北市甚至進一步推廣『全齡公園』，年齡層可以涵蓋 0-99 歲的使用者*」。承辦的行政同仁都肯認公園的建造或改建需要聆聽不同的聲音，運用多元方式與民眾交流，當特色的公園變得好玩，吸引更多的人，發揮功能，也帶給公部門很大的成就感（受訪者 G1-1，G2）。

特公盟在臺北市累積成功的個案與經驗，逐步擴大影響力，正式於 2018 年 9 月成立「臺灣還我特色公園行動聯盟」，更明確組織目標為改造全臺更多的公園，並推廣兒童友善城市，在新北市積極試行更多元且具創意的公園遊戲場，並將行動拓展至全臺各地，從北到南，由西到東甚至跨足離島，與各地政府機關溝通合作，鼓勵地方辦理多元的公民參與活動與說明會。每年，各地方政府舉辦數百場公園規劃說明會，特公盟則透過大社群網絡邀請各分區的社團參與，並系統性地培訓「分區媽媽」，使其能夠運用專業知識與實務經驗，積極參與並推動地方公園改善計

畫。這樣的組織模式不僅擴大聯盟能量，也能兼顧各地不同的需求。

有些成員非常積極，在各地成立社團，如高雄有高雄，臺南有臺南，臺中有臺中，龍潭有龍潭，基隆有基隆，並經營在地的粉絲專頁。這樣能夠先凝聚關心地方議題的成員，形成線上（空軍，指社群媒體）與線下（陸軍，指在地社團）並行的行動模式。（受訪者 N1）

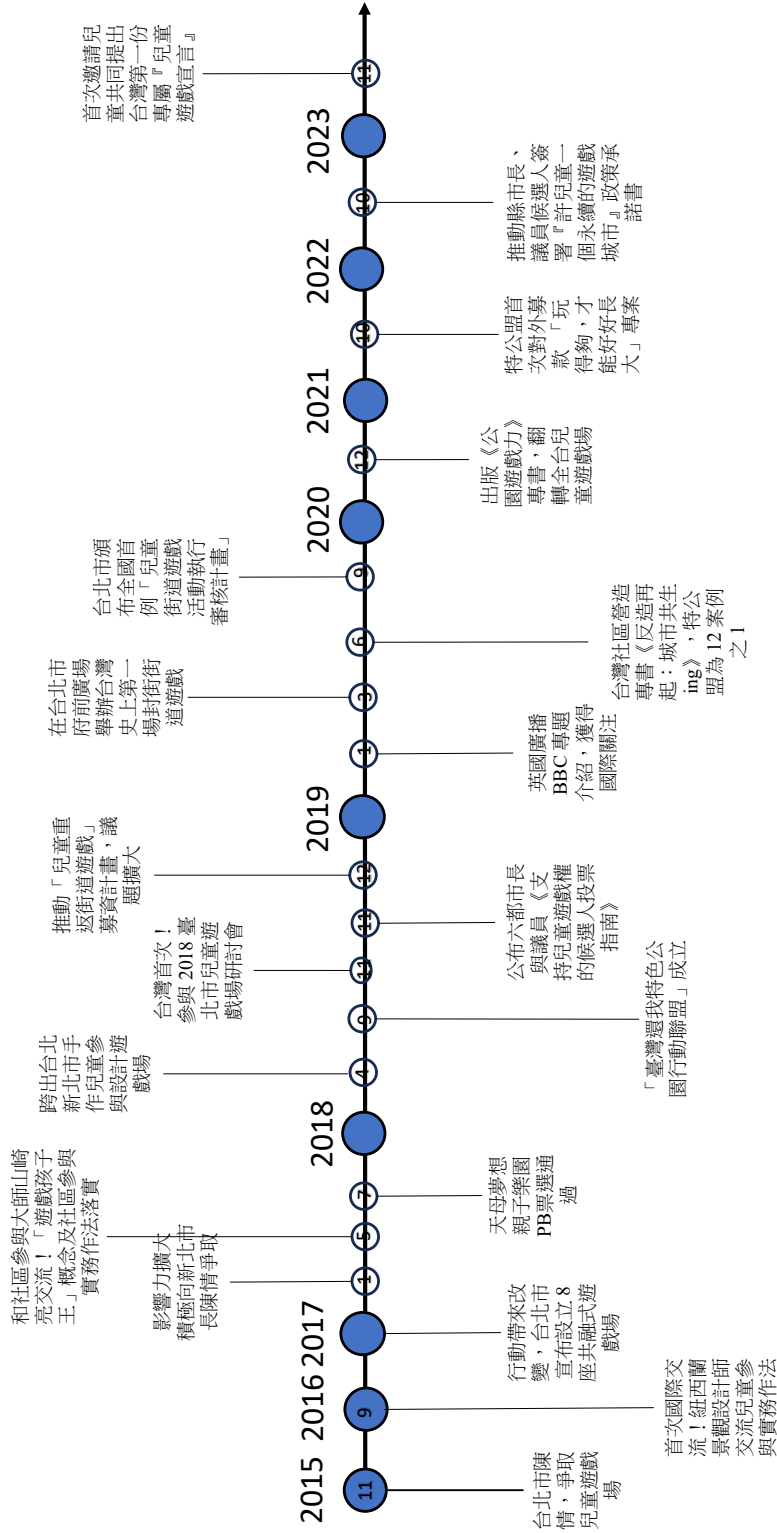
目前在全臺各地方的公園遊戲場改造，引進許多國外進口新穎的遊具，吸引大量的人潮，受訪者 N1 提到「相較於臺北市的兒童新樂園，免費的公園遊戲場更吸引人，然而，（擁擠的人潮帶來的髒亂噪音和交通問題）也讓當地社區不勝其擾」，受訪者 G1-2 也說「玩新穎的遊具，家長無視告示牌說明，導致受傷的情形，行政機關都很仰賴特公盟對外向民眾溝通，運用臉書社團宣導並教育家長遵守遊戲場的使用規則」。近年來，屏東縣和桃園市也委以特公盟擔任總顧問，讓城市規劃和設計準則，能夠注入「遊戲」面向。¹⁵ 顯見特公盟站在倡議者與使用者的角度，其專業的形象不僅擔任行政機關的諮詢和顧問角色，同時也成為公園遊戲場的中介人深受民眾信任。

特公盟跨國學習與行政機關共創發展的歷程如圖 2 所示。

¹⁵ 李玉華（2023）。好好遊戲，好好相伴，好好長大：還給孩子自由玩耍的權利。獨立評論，12月10日。<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/430/article/14330>

圖 2

特公盟跨國學習與行政機關共創發展的歷程



資料來源：修改自“特公盟大事記”，臺灣選我特色公園行動聯盟，（未註明），取自<https://ppfcc.org/about/>

伍、民主政策轉譯與共創學習的機制分析

在公園遊樂場改革的進程中，政府部門並非主動學習，而是處於被動回應民間倡議的角色。以臺北市為例，2016 年主辦世界設計之都促使市府重新審視公共空間的設計與使用方式。然而，真正驅動市府行動的關鍵，仍在於特公盟的倡議與政治首長的政策支持。在這樣的雙重推力下，政府開始展開一系列學習與試驗，建立跨局處協調機制，以回應共融與特色遊戲場政策改革的訴求。相較於臺北市因受限於既有公園腹地，多以改建型遊戲場為主，新北市雖然起步較晚，但具備較多新建公園的發展空間，因而在政策執行上擁有更大的彈性。在政治首長的支持下，新北市政府成立跨局處政策協作平臺，透過部門間的協商與資源整合，展現出強烈的政策企圖，並以「來新北、玩公園」為推動口號，加速區域內遊戲場建設，以此作為城市治理與施政績效的展現。整體而言，特公盟的倡議促使政府在回應社會需求時展現不同程度的適應與調整，無論是在臺北市透過試點導入與跨局處協調，還是在新北市透過政策整合與加速推動，特公盟皆扮演了關鍵的催化角色，使政策從民間倡議逐步變成為政府行動。

一、特公盟的民主政策轉譯與溝通

特公盟雖然不具備行政機關改造遊樂場的實質權力，卻遵循 Park 等人在 2014 年提出的民主政策轉譯理論，採用該理論提出的四個面向的雙向溝通模式。以下詳細說明這四個方面的具體內容：

首先，在政策實用性方面，特公盟展現出對國際案例的情境轉譯能力，透過在地知識整合與實踐調整，讓外部知識能真正落地。在觀察到歐美遊戲場中多採圖示式甚至無告示牌設計後，特公盟瞭解到臺灣在風險教育、情緒教育、公民素養等方面的文化差異，若直接套用反而可能引發誤解與使用障礙。因此，他們倡議設計具有在地文化感與教育功能的「友善告示牌」，嘗試用更具同理心、啟發性與親子共感的語言，替代原本生硬的公文式措辭，真正做到「和孩子好好說話」。

在臺灣長期以家父長式管理為主的公共設施治理中，告示牌往往成為冷峻命令與責任切割的象徵，特公盟則嘗試將其轉化為鼓勵理解、共感與對話的平臺。他們不僅提出「使用者為本」的設計觀念，還實際推動與公部門和廠商的合作，使臺北市、新北市等地開始重新設計告示牌，採用 Q 版插畫、翻牌機制與點字地圖等更具

互動性與包容性的元素。這些設計不僅增加了孩童的識讀與參與感，也讓告示牌轉化為社區溝通與情緒教育的觸媒。此外，這項創新成果亦獲得國際肯定，日本 Tokyo Play 組織將臺灣的「友善告示牌」經驗納入其政策白皮書中，作為地方選舉候選人的政見建議，展現出從地方創新到跨國政策輸出的知識轉譯潛力。

其次，在政策正當性方面，特公盟作為一個 NPO，雖然本身不具備公部門的法定權威，卻透過策略性溝通與政治動員實踐，逐步建構出來自社會基層的公共信任基礎。其核心策略並非訴諸技術理性或專業聲望，而是透過民主參與與價值連結來提升政策倡議的社會認同性與公共代表性。像是在 2022 年九合一選舉前夕，特公盟發起「許兒童一個永續遊戲城市」行動，邀請全臺市長與議員候選人簽署政策承諾書，內容涵蓋自然遊戲空間擴增、兒童參與機制、城市遊戲資源盤點與公園治理透明化等議題。¹⁶ 這份承諾書不僅具有象徵性的政治表態功能，更進一步被彙編為一份選舉投票指南，透過社群媒體與親職網絡廣泛流通，協助家長在投票行為中引入兒童政策的價值判準。此舉形塑出一種從下而上推動的正當性建構模式，使非正式的民間倡議能夠在制度外部逐步影響制度內部的政策設定優先順序。

特公盟於 2023 年延續此策略，推出「兒童遊戲宣言」，由小學生親自參與擬定並連署，短短一週內即獲得超過 600 名孩童與家長支持。這項行動不僅使兒童不再僅是政策的客體，而首次以主體的身分提出政策主張，象徵著政策正當性由傳統以家長需求為導向的政策制定模式，逐步邁向兒童表意與主體性制度化的政策方向發展。這一系列的策略性政治動員，清楚展現特公盟如何透過議題框架、價值訴求與資訊轉譯的手段，將本質上弱勢、邊緣的兒童政策議題，重新置入主流公共討論之中，並以制度外的社會行動者角色，挑戰現有政治制度中缺乏回應性的部分，進一步提升政策倡議的正當性與民主質量。

第三，在深化政策領導者對背景的理解方面，特公盟的實踐展現出對制度現實與政治動態的高度敏感性。政策轉譯不僅是形式上的語言替換或概念導入，更關鍵的是讓政策制定者能夠真正理解問題為何如此形成，並從使用者的視角重新定位政策的意義與需求。特公盟曾於 2016 年透過參與式預算（Participatory Budgeting, 以下簡稱 PB）機制提案改造天母運動公園，企圖透過制度化公民參與方式，將民間對共融式遊戲空間的期待納入政策體系。儘管提案歷經投票、審議等階段均順利通

¹⁶ 還我特色公園行動聯盟（特公盟）（2022）。不到 3 成的六都候選人簽署承諾書，藍白拖與民團呼籲用選票為孩子發聲。Facebook，11 月 15 日。https://www.facebook.com/photo.php?fbid=496774482492875&id=100064809813222&set=a.479484620888528&locale=fr_FR

過，卻在最終與臺北市體育局溝通時遭到否決，原因在於主管機關早已完成預算編列與工程設計（王佳琪等人，2020，pp. 176-178）。此挫敗經驗揭示出臺灣 PB 制度在運作實務中，常與事先規劃完成的官僚流程產生張力，制度化參與未必能真正進入決策核心。

雖然 PB 制度設計意在補充代議政治的侷限，提供市民直接參與資源分配的機會，但在具體行政操作中，仍受限於既有預算邏輯、部門權限劃分與政治時間表。透過這場制度碰撞，他們隨後選擇改變策略，轉而尋求民意代表協助進行政策遊說，表面上似乎「回到老路」，但實質上展現出對制度與政治混合運作結構的理解與調整能力。正如受訪者 N1 所言：「我們不會否定議員的價值…真的要有政治實力，還是要找正規的人。」這段話表達的並非對制度失望，而是反映出一種務實的政治判斷，制度設計提供參與的入口，真正能夠打開政策權力結構的，往往仍需仰賴掌握資源與影響力的政治行動者。

因此，當共融式遊具逐漸成為市政成績單與進步價值的象徵，不少政治首長開始認同這項成果。例如何文哲市長於競選連任期間公開表態支持共融式遊具政策，並將其納入個人政治價值認同的象徵項目，進一步推動全市公園改造。¹⁷ 這樣的過程證明，深化政策領導者對背景的理解，不是透過一次性政策說明可以完成，而需長期的行動累積、現場對話與策略轉換，使決策者從原本以部門視角出發的問題設定，逐步轉向具有社會感知與公共價值的理解框架。特公盟的實踐，正是在制度與政治縫隙中，持續耕耘這種深層次理解的政治學習。讓政策領導人認知到公園遊戲場的重要性與影響力，而有機會進入國會代表更多的民意。¹⁸

最後，在政策可行性的實施與測試方面，特公盟長期與地方政府協作，透過共同學習、漸進式的信任建立，促成如華山運動公園、臺北與新北多處遊戲場的改造實作。透過兒童參與式設計工作坊、家長意見彙整、設計回饋機制等參與方法，逐步實踐共創式治理。不僅讓都市兒童遊戲空間品質提升，也擴散至全臺其他縣市，累積為地方治理創新案例。這些案例不但回應了在地需求，也成為可借鑑的行動模式，提升政策的實施可行性與可擴散性。

¹⁷ 劉品希（2018）。柯文哲今推出認同卡 列出 16 項條件。中央廣播電臺，8 月 23 日。
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/421985>

¹⁸ 特公盟前理事長張雅琳被提名為民進黨不分區代表，並當選第 11 屆中華民國立法委員。資料來源：立法院（未註明）。張雅琳委員。檢索日期 2024 年 8 月 27 日，取自 <https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=46805>

二、特公盟的共創與政策學習

特公盟作為一個強而有力的代表和主要的政策轉譯者和中介人，不僅持續與政府機關共同學習推動政策改進和創新服務，同時也扮演著建立公共服務新框架的角色。根據 Schön 與 Rein (1995) 所建構的三種學習框架，本文歸納共創過程的四個階段的學習框架與特徵，分析結果如表 2 所示。

表 2

共創過程的學習框架與特徵，及其具體作為

共創階段	學習框架與特徵	具體作為
孵化	動機框架。特公盟透過社會倡議與議題設定，促使政府意識到遊戲場設計與管理的問題，激發政策行動的動機。	特公盟於 2015 年由一群關心遊戲場安全與創意設計的家長自發成立，初期透過社群媒體串聯家長、專家與設計師，促成公民參與機制的萌芽，並對於政策議題開始學習，採取聯合國兒童權利公約中的兒童遊戲權和表意權為基礎，為集體行動提供了參與動機。
啟動	診斷框架。有共同的議程，並分配角色與責任分工。透過國際案例學習、在地實驗場域的試驗，政府與特公盟共同辨識問題成因，並建立政策調適的方向。	2017 年，特公盟正式與臺北市政府建立合作機制，開始參與公園改造決策，例如華山大草原的實驗計劃，舉辦兒童參與式工作坊。
發展	預測框架。特公盟作為主要轉譯者，進行策略性溝通，擴大影響力，與行政機關連結加強。政府與特公盟進行反覆測試與調整，確保政策的可行性與長期發展性。	2018 年至 2019 年間，特公盟協助臺北市與新北市開展多場共融與特色遊戲場試點計畫，不僅形成政策實踐的基礎，也成為行政機關仰賴對外溝通教育大眾的對象。
永續發展	預測框架。對於所關注的議題是強而有力的代表，能提供有效的解決方式。	2020 年起，特公盟影響力擴展至全國，成為地方政府仿效對象，例如屏東縣和桃園市委以特公盟擔任總顧問，並成功推動中央政策關注遊戲場議題。

資料來源：本研究

在孵化階段，特公盟在成立初始，在論述上就採取聯合國兒童權利公約中的兒童遊戲權和表意權為基礎，建構其核心理念，為集體行動提供了參與動機，此階段反映了參與者對社會問題的初步認識和解決方案的構思，屬於動機框架。特公盟透過網絡和媒體宣傳，引起公眾關注，支持其倡議行動，與政府機關呈現對立狀態。

在啟動階段，特公盟與政府機關的共創過程中，需要明確特定政策問題的原因、影響及目標群體，而進入診斷框架。此時，各組織需專注在共同確定的議程，並分派相應的角色和責任。特公盟在這一階段不僅扮演倡議者的角色，形成壓力團體以對抗不利政策，同時也致力於與政府建立良好關係，積極引入國際案例，並透過內外部的學習與交流來推動政策改進。透過與政府的共創學習和政策知識交流，特公盟助推了傳統公園遊戲場模式的變革，提供政府未能涵蓋的服務，如在華山運動公園實施的兒童參與式工作坊，以及透過群眾募資舉辦的兒童街道遊戲活動。這些創新服務不僅補充了政府的角色，更使政策轉譯變得實用，同時賦予公園「共融性」和「特色性」，注入了新的活力與新意。

隨著特公盟的影響力和團隊擴大，進入發展階段，這一階段特點是優化運營流程。由於特公盟核心成員主要是來自於臺北市和新北市，其推廣的兒童遊戲權和特色公園受到高度期待和支持，進而影響全臺灣。基於與臺北市和新北市都會區公園遊戲場改造試點計劃，累積全臺最多個案，共創過程豐富的實務經驗，特公盟在全臺推廣兒童遊戲場改造，雖然面臨各地不同的公園管理機關挑戰，但能夠掌握相關解決問題的提案和方法，因此屬於預測框架。

最終，進入永續發展階段，特公盟建立了穩定的運營模式和與政府的穩固關係，其影響力也擴及到其他地方政府，例如成為桃園市與屏東縣總顧問，這反映了共創過程在解決問題上的有效性和長期潛力，屬於預測框架，展現了其社會使命的持續實踐。

陸、結論與建議

本研究深入探討公園遊戲場改造過程中，特公盟在跨國政策學習與轉譯中所扮演的中介角色，並擴展先前研究較少觸及的領域。傳統上，政府機關是主要的政策學習者，但在遊戲場改造的脈絡下，地方政府受限於動機不足與預算有限，使其難以有效進行政策學習與規劃，且跨國交流並非優先需求，導致政策變革的動能較弱。在此背景下，作為本土 NPO 的特公盟展現出更強烈的學習動機與高度靈活

性，並透過反思性學習來回應政策環境的變化。然而，初期發展仍受到官僚組織與民選政治家影響（Dunlop & Radaelli, 2013），使其面臨諸多制度性限制。

隨著組織內外因素的交互作用，特公盟透過雙向溝通模式，成功促進政府機關與社會利害關係人之間的對話，符合 Park 等人（2014）所提出的民主政策轉譯理論。這種學習並非線性或單向強加的過程，而是基於意義建構、談判、策略制定與跨部門協作的動態機制，並隨著時間不斷調適與進化（Mukhtarov & Daniell, 2016）。換言之，透過與政府機關的協作，特公盟不僅促進政策創新，也提供了動態政策學習與轉譯的理論視角，填補過去研究的不足。

再者，從共創過程的橫向解讀來看，本研究進一步驗證了跨國政策學習與轉譯對於社會與政治關係的重要影響，特別是權力結構的變化（Voorberg et al., 2017）。地方社區行動在知識學習的驅動下，透過社群網絡的擴展，促進了正式與非正式、線上與線下資源的整合，進而推動政策變革，這顯示重新啟動社會關係是共創學習的關鍵特徵（Torfing et al., 2019）。

從本研究的發現來看，公園遊戲場改造的經驗顯示民間組織與政府機關協作的模式具有發展潛力，但其延續性與擴散效果仍取決於關鍵機制的建立。首先，強化政府內部的政策學習機制是確保民間倡議能夠轉化為長期政策的關鍵。目前，特公盟的成功案例顯示，民間團體透過政策學習與倡議可促進地方政府的創新，政府機關應內化這些學習經驗，並透過制度化機制確保政策的持續發展。例如，地方政府可設立政策創新專案小組，負責跨部門協調、學習國際經驗，並設計適合地方發展的政策模式，以提升政府的自主學習能力。

其次，建立更穩固的公私協作平臺，以提升政策推動的穩定性與長期性。特公盟雖成功與臺北市、新北市政府合作，但這種合作模式往往受到政治首長的支持程度影響，若缺乏制度化機制，政策延續性可能受限。為確保未來遊戲場改造能持續發展，應建立長期性的公私協作平臺，讓政府部門、專家學者、民間團體與使用者代表能夠定期討論，進行跨領域協作，確保政策調適與創新機制的穩定發展，減少政策推動過程中因人事更迭而造成的中斷風險。

在對未來研究的建議上，本研究提出幾個重要面向值得未來研究進一步探討，以深化對政策轉譯與學習機制的理解。首先，未來研究可擴展至不同社會政治背景的適用性研究。本研究主要聚焦於臺灣民間組織與政府機關的互動模式，然而，在不同的社會政治背景下，跨國政策學習與轉譯的成效可能存在顯著差異。例如，在政府權力較為集中或官僚體系較僵化的國家，NPO 是否仍能透過類似機制發揮影

響力？或是在開發中國家，政策轉譯是否會受到資源限制的影響？未來研究可透過跨國比較，檢視不同社會政治環境如何影響政策轉譯機制的運作，以提升對此議題的普遍性理解。

此外，特公盟之所以能夠長期參與、持續推動制度創新，亦與其成員背景與行動能量息息相關。特公盟的核心成員多為具備親職經驗的女性，亦涵蓋不同專業領域，這種跨界組成使其在政策轉譯過程中能有效橋接專業知識與使用者經驗。其持續參與的動力不僅來自個人對兒童權益的情感投入，更來自組織內部的價值共識與互助支持系統，以及善用外部政治機會結構。這些行動能量的維繫，使特公盟得以靈活調整策略、持續對話協商，成為能在制度結構中累積信任、轉譯意義並建構行動正當性的關鍵行動者。未來相關研究亦可從行動者能動性與 NPO 如何生成學習與動員能量的角度進一步探討此類 NPO 的制度實踐邏輯。

再者，政策轉譯模式的擴散效果亦值得深入研究。本研究發現，特公盟的模式已從臺北、新北擴展至全臺，甚至吸引國際關注，顯示其政策轉譯具有一定的擴散能力。然而，這種模式是否能在其他國家或不同政策領域複製，仍需進一步驗證。最後，深化對 NPO 作為政策企業家的角色探討，亦是未來研究的重要方向。本研究發現，特公盟在政策轉譯過程中不僅是政策學習中介人，更發揮了政策企業家的關鍵影響力。然而，這類組織如何在不同政策領域發揮類似影響力？其倡議策略如何影響政府決策過程？哪些條件決定 NPO 能否有效塑造政策變遷？這些問題仍需更深入的實證研究，以完善對 NPO 在政策轉譯機制中的角色理解，並探索在其他公共政策議題中的適用性。

參考文獻

- 王佳琪、李玉華、還我特色公園行動聯盟（2020）。**公園遊戲力：22 個精彩案例 X 一群幕後推群，與孩子一起翻轉全臺兒童遊戲場**。聯經出版公司。[Wang, J.-Q, Li, Y.-H., & Taiwan Parks & Playgrounds for Children by Children (TWPFc) (2020). *The power of play in parks: 22 fantastic cases and the behind-the-scenes efforts to transform playgrounds across Taiwan*. Linking Publishing Company.]
- 王竣鴻、盧沛文（2023）。上街遊戲吧！從還我特色公園行動聯盟兒童街道遊戲檢視當代都市空間發展戰略。**地理研究**，（78），111-130。[Wang, C., & Lu, P. (2023). Let's play on the street! Examining the tactics of spatial

- development in contemporary cities by the TWPfC's street play events. *Journal of Geographical Research*, (78), 111-130.]
- 李素馨、何孟修（2020）。翻轉罐頭遊具—由社會運動行動網絡探討遊戲場制度分析與發展架構。《戶外遊憩研究》，33（4），51-82。[Lee, S.-H. & He, M. -H. (2020). Flipping the canned playstructures: A study of the action network of the playground social movement based on the institutional analysis and development framework. *Journal of Outdoor Recreation Study*, 33(4), 51-82.]
- 何友鋒、劉正智、劉玉屏（2010）。民眾參與都市設計審議之研究。《設計學報》，15（1），51-70。[Ho, Y.-F., Liu, C.-C., & Liu, Y.-P. (2010). A possibility study for public participation of urban design review. *Journal of Design*, 15(1), 51-70.]
- 孟繁勳、王俊元、詹永茂（2020）。影響政策學習效果因素之研究：臺灣地方政府成立騎警隊之分析。《東吳政治學報》，38（1），57-112。[Meng, F.-S., Wang, C.-Y., & Zhan, Y.-M. (2020). A study on the factors affecting the effect of policy learning: An analysis of the establishment of police mounted unit in Taiwan local government. *Soochow Journal of Political Science*, 38(1), 57-112.]
- 柯于璋（2012）。我國城市參與全球環境治理之政策移植程度比較與分析。《政策與人力管理》，3（2），43-73。[Ke, Y.-C. (2012). Analyzing the degrees of policy transfer for cities in Taiwan participating in global environmental governance: The case of global. *Policy and Personnel Management*, 3(2), 43-73.]
- 柯于璋（2016）。我國「閱讀起步走」政策創新與擴散之研究—政策知識管理的研究途徑。《公共行政學報》，（51），35-67。[Ke, Y.-C. (2016). A study of policy innovation and diffusion of the Bookstart program in Taiwan: A policy knowledge management approach. *Journal of Public Administration*, (51), 35-67.]
- 陳向明（2002）。《社會科學質的研究（初版）》。五南。[Chen, X.-M. (2002). *Social science qualitative research* (1st ed.). Wu-nan.]
- 陳序廷、黃東益（2011）。為什麼創新先驅成為後進者？臺北市政府的行車倒數計時顯示器政策學習過程。《公共行政學報》，（40），77-112。[Chen, H.-T., & Huang, T.-Y. (2011). Why did the pioneer turn into a follower? The policy learning process of Taipei city's adoption of traffic signal countdown displays. *Journal of Public Administration*, (40), 77-112.]
- 許立儒（2021）。論兒童遊戲權於我國之實踐—以兒童遊戲場法制與共融遊戲場採

- 購案為中心〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Hsu, L.-R. (2021). *Implementing children's right to play in Taiwan: With a focus on play space regulations and inclusive playground procurement* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 楊銘澤 (2020)。我國社區治理導入社區集資途徑之研究—以 2018 年臺北市社區營造點媒合培力計畫為例〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。[Yang, M.-Z. (2020). *Research on the application of crowdsourcing into community governance—The case of the Community Building Matchmaking and Strengthening Program of Taipei City in 2018* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 廖秋芬 (2017)。打造臺北市共融式遊戲。輔具之友，(41)，61-65。[Liao, C.-F. (2017). Create an inclusive game in Taipei City. *Friends of Assistive Devices*, (41), 61-65.]
- 潘競恒 (2016)。創新政策擴散之制度性因素：以「閱讀起步走」計畫為例。民主與治理，3 (2)，53-82。[Pan, C.-H. (2016). The institutional factors of the diffusion of innovative policy: The case of Bookstart in Taiwan. *Journal of Democracy and Governance*, 3(2), 53-82.]
- 潘淑滿 (2003)。質性研究：理論與應用 (初版)。心理。[Pan, S.-M. (2003). *Qualitative research: Theory and applications* (1st ed.). Psychological Publishing.]
- 廖興中 (2020)。臺灣閱讀起步走計畫政策擴散相關因素之空間分析。民主與治理，7 (1)，89-116。[Liao, H.-C. (2020). The spatial analysis on the policy diffusion factors of the Bookstart program in Taiwan. *Journal of Democracy and Governance*, 7(1), 89-116.]
- 鄭珮宸 (2020)。改革公園兒童遊戲場的媽媽民主：連結照顧日常與倡議論述的對抗性公共領域。臺灣社會學刊，(67)，135-191。[Cheng, P.-C. (2020). Maternal democracy in public playground reform: A counter public sphere connecting care work and policy advocacy. *Taiwanese Journal of Sociology*, (67), 135-191.]
- 臺灣還我特色公園聯盟 (2023)。臺灣還我特色公園行動聯盟。檢索日期 2023 年 9 月 12 日，取自 <https://ppfcc.org/#gooMap> [Taiwan Parks & Playgrounds for Children by Children (TWPfC) (n.d.). Taiwan Parks & Playgrounds for Children by Children. Retrieved September 12, 2023.]

- 衛生福利部 (2021)。「兒童遊戲場設施安全管理規範新規定執行狀況及國家標準制訂、檢驗相關問題」專題報告, 12月22日。https://www.mohw.gov.tw/dl-76611-eef2db0b-b3e6-4358-afc8-e8513b3fcb84.html [Ministry of Health and Welfare (2021). *Special report on implementing new regulations for the safety management of children's playground equipment and issues related to establishing and inspecting national standards*, December 22.]
- 謝旭昇 (2021)。康德的公共性與超越共同體：都市計劃民衆參與之理論重構。公共行政學報, (61), 1-40。[Hsieh, H.-S. (2021). Kantian publicness and transcending commonwealth: Reconstruction of public participation theory in urban planning. *Journal of Public Administration*, (61), 1-40.]
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation: A strategy for revitalizing the public sector and rejuvenating democracy*. Cambridge University Press.
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860.
- Denzin, N. K. (1978). Triangulation: A case for methodological evaluation and combination. In N. K. Denzin (Ed.), *Sociological methods: A sourcebook* (pp. 339-357). McGraw-Hill.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1), 5-24.
- Dolowitz, D. P. (2009). Learning by observing: Surveying the international arena. *Policy & Politics*, 37(3), 317-334.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising policy learning: From monolith to dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599-619.
- Dunlop, C. A., Radaelli, C. M., & Trein, P. (2018). Introduction: The family tree of policy learning. In C. A. Dunlop, C. M. Radaelli, & Trein, P. (Eds), *Learning in public policy. Analysis, Modes and Outcomes* (pp. 1-26). Palgrave Macmillan, Cham.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Freeman, R. (2009). What is 'translation'? *Evidence & Policy*, 5(4), 429-447.
- Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2003). *Excellent public relations and effective organizations: A study of communication management in three countries* (1st ed.). Routledge.

- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hasan, S., Evers, J., Zegwaard, A., & Zwarteveen, M. (2019). Making waves in the Mekong Delta: Recognizing the work and the actors behind the transfer of Dutch delta planning expertise. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(9), 1583-1602.
- Horelli, L., Saad-Sulonen, J., Wallin, S., & Botero, A. (2015). When self- organization intersects with urban planning: Two cases from Helsinki. *Planning Practice & Research*, 30(3), 286-302.
- Hudson, A. (2001). NGOs' transnational advocacy networks: From 'legitimacy' to 'political responsibility'? *Global Networks*, 1(4), 331-352.
- Mintrom, M. (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3), 738-770.
- Mukhtarov, F. (2014). Rethinking the travel of ideas: Policy translation in the water sector. *Policy & Politics*, 42(1), 71-88.
- Mukhtarov, F., & Daniell, K. A. (2016). Transfer, diffusion, adaptation, and translation of water policy models. In K. Conca, & E. Weinthal (Eds), *The Oxford handbook of water politics and policy* (pp. 594-616). Oxford University Press.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Park, C., Wilding, M., & Chung, C. (2014). The importance of feedback: Policy transfer, translation and the role of communication. *Policy Studies*, 35(4), 397-412.
- Peck, J., & Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174.
- Peredo, A. M., & McLean, M. (2006). Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), 56-65.
- Porto de Oliveira, O. (2017). *International policy diffusion and participatory budgeting: Ambassadors of participation, international institutions and transnational networks*. Palgrave MacMillan.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy. A guide to learning across time and space*. Chatham House.
- Rose, R. (2005). *Learning from comparative public policy. A practical guide*. Routledge.
- Schön, D. A., & Rein, M. (1995). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.

- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.
- Stone, D. (2012). Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 33(6), 483-499.
- Torfiing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- van Melik, R., & van der Krabben, E. (2016). Co-production of public space: Policy translations from New York City to the Netherlands. *Town Planning Review*, 87(2), 139-158.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1-10.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Voorberg, W., Bekkers, V., Timeus, K., Tönurist, P., & Tummers, L. (2017). Changing public service delivery: Learning in co-creation. *Policy and Society*, 36(2), 178-194.
- Wiggill, M. N. (2014). Communicating for organisational legitimacy: The case of the Potchefstroom Fire Protection Association. *Public Relations Review*, 40(2), 315-327.
- Yanow, D. (2004). Translating local knowledge at organizational peripheries. *British Journal of Management*, 15(1), 9-25.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage Publications.

附錄一 行政機關訪談大綱

1. 請問您承辦特色公園遊戲場改造（或新建）的業務時間有多久，及業務內容有哪些？
2. 是甚麼契機下開始了與還我特色公園行動聯盟（特公盟）的合作關係？之前在還沒有與特公盟互動時，辦理公園改造業務是如何進行？這樣的互動關係對您的業務產生了什麼樣的影響？（制度面、實務面、政策創新…）
3. 請您分享和特公盟互動過程中，有沒有令您印象深刻的公園改造案例？
4. 除了特公盟以外，還有哪些主要的互動對象，分別帶來了甚麼樣的影響？最主要的挑戰又有哪些？您是如何克服的呢？
5. 特色公園或遊戲場改造是否有參照其他國家城市的成功經驗（包含國內外）？主要應用在甚麼面向或者政策細節？有沒有進行甚麼改良與調整？若沒有的話，又是甚麼樣的考量呢？

Policy Learning in the Process of Co-creation— A Case of Park and Playground Renovation by Taiwan Parks & Playgrounds for Children by Children (TWPfC)

Kai-Jo Fu*

Abstract

Globalization has intensified transnational policy learning and diffusion, making policy translation a central concern in public policy studies. Yet existing research largely emphasizes governmental actors, overlooking the learning processes led by civil society organizations. This study examines Taiwan's local non-profit organization, Taiwan Parks & Playgrounds for Children by Children (TWPfC), to analyze how an NPO engages in transnational policy learning and translation, and how its strategic actions reshape governmental approaches to planning and governance.

The findings show that TWPfC not only elevated public awareness of children's right to play but also catalyzed significant transformations in urban playground design through co-creation between government and citizens. By challenging conventional expert-driven models, the organization strengthened user participation and promoted more inclusive and responsive public space design. Through strategic communication and multi-stakeholder collaboration, TWPfC adopted a bidirectional democratic translation model, drawing on

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: kaijofu@nccu.edu.tw

international experiences while engaging in reflexive, iterative adaptation to local contexts. Policy learning thus emerges as a nonlinear, dynamic process shaped by continuous interaction among actors.

This study contributes to the literature by demonstrating how local NPOs can initiate policy translation and foster shifts in governance models. The findings broaden the understanding of bottom-up policy learning and offer theoretical and practical insights on actor agency and knowledge governance in policy co-creation.

Keywords: policy learning, policy translation, co-creation, TWPfC, parks and playgrounds

