



1. **現金給付**：例如身障人士救助金、中低收入戶生活津貼、失業人口救濟金，均為政府對弱勢者的現金給與，或謂所得重分配。
2. **底層結構建設與養護**：例如機場、港口、道路、大眾運輸系統等公共受益的有形建設與養護，這些資本投資對國家建設非常重要。
3. **服務提供**：例如公立學校的教育工作、公用事業服務質量（水電、公車、鐵路）等，都有政府專責機構及人員負責提供各種特定服務。
4. **行為管制**：例如刑事犯逮捕起訴、廢棄物污染源管制等，這類執行工具最具政府特色，因為唯有政府才有公權力，對於違反規定者施予制裁。
5. **治理能力**（Capacity to Govern）：例如稅賦及規費的徵收、財務行政、人事管理、政策規劃、政府內部溝通與外部溝通、與外國的官方或實質外交等，其目的在維持並強化政府的治理能力。治理能力的執行工具雖與政府任務達成無直接關係，但卻是前四類執行工具的重要後援性的必備條件。

三 二 行政國（Administrative State）專題

（一）行政國內涵：

1. **源起**：最早使用「行政國」名詞的人是瓦爾多（Waldo）於 1948 年的專著《行政國：美國行政學的政治理論研究》。
2. **意涵**：行政國係指形容政府職能擴張、規模日趨龐大、行政權力獨大、人民依賴政府日深以及行政部門與官僚人員具有舉足輕重地位（政策影響力大）的用語。此外，由於現代政府太過龐大，行政與財政學者稱現代國家為「行政國」、「稅賦國」。
3. 當前大政府與行政國的運作趨勢下，行政官僚人員與公共管理者在政策過程以及行政運作上均扮演一個不可或缺的關鍵角色，故學者羅聖朋（Rosenbloom）等人將行政官僚人員形容為「**行政國衛士**」（The Guardians of the Administrative State）。
4. **概念澄清**：「行政」是形容政府職能擴張，人民依賴日深的時代潮流下，行政部門已具有舉足輕重地位之用語，不過這**並非指立法、司法權將消失無蹤（非指立法與司法部門不重要）**，而是說行政的組織與運作變為特別重要了。

（二）政府成長理論：（探究政府行政規模擴張的原因）

1. **價值轉變**：西方社會在 18、19 世紀對政府的價值理念，係認為政府是為維持基本公共生活所不得不有的「惡」，故政府是「有限（職能）」的政府。而當代觀點主張國家權力不再是必要之惡，政府要勇於解決問題，使現代政府職能大幅擴張。
2. **社會發展**：
 - (1) 人口增加，各種公共財和服務的政府產出，都相對的擴張了，故進而對政府要求更多。
 - (2) 稅賦擴張的「**移位效果**」：由皮考克（Peacock）與魏斯曼（Wiseman）提



即所謂「政治加法遠比政治減法來得容易」。

四 三、行政權力的來源、擴張原因與抑制途徑

(一) 行政權力的來源（等同於行政權力擴張的因素）：

1. **政府成長理論**：政府規模成長，必然伴隨行政權力的擴張。

2. **政治制度的權力漏洞**（又稱「政治系統相關制度的限制」）：

(1) 立法機關而言，**行政部門是提案的主要來源**（約佔 3/4），立法機關強調正當程序，法案通過需要公開地討論，而且議員不以議事為唯一的事業，而且幕僚組織人員不足無從協助。

(2) 政治領導（政務官）受到四項因素限制導致行政權力的擴張，分別為：

- ① 政務機關人員任期不長。
- ② 缺乏政策相關的專業知識。
- ③ 缺乏瞭解管理政策的時間。
- ④ 政治任用的職位有限。

惟行政機關與人員在政策產出過程的政策影響力可以彌補上述政治制度的權力漏洞。

3. **科層體制的自我條件成熟**：科層體制與常任文官的政策影響力來自於「專業知能」、「裁量權限」與「動員支持」等三大面向。說明如下：

- (1) 科層的專業知能有助於專家的培養，且行政人員具有裁量權限，使得行政機關成為「輔助性立法者」，加上行政機關能夠動員政治支持。
- (2) 行政機關的專業知能以「組織結構專精分工」、「久任經驗」與「專業求才」等三大途徑，造就行政專家。
- (3) 大政府與行政國的時代常任文官不只是單純的政策執行者，也扮演影響政策制定的重要角色，此一政策影響的主要權力來自：科層組織的專業特性與文官久任經驗。

進階研析

▲行政機關與官員的權力與影響力論述

- 1. 盧爾克（Rourke）：認為行政機關（或官僚人員）對政策有影響力，在政策過程中扮演一個策略性的角色，被稱作「**否決團體**」（Veto Group），其為行政首長作大事的必要夥伴，單獨無以成事，卻可以敗事。（否決團體一詞強調官僚的影響力與重要性）
- 2. 行政職能不斷擴大，行政運作若不能有效控制與自我控制，那它無異為一隻「**利維坦**」（Leviathan），形成行政苛政與暴政。
- 3. 美國總統麥迪遜（Madison）曾謂：**假如人類是天使，那麼就不需要政府，假如天使治理人類，那麼對政府的外在或內在控制就全部不需要**。在設計一個由人來統治人的政府體制時，最大的困境就在於，一方面政府有能力來治理人類，另一方面，「**政府本身能夠自我控制**」。



(2)難以培養參與者的忠誠度。

(四)矩陣型結構（略）

上述四種組織結構的優缺點，說明如下：

	優點	缺點
1. 功能型結構	(1)專精化 (2)團體凝聚力 (3)運作效率	(1)關心單位而忽視組織整體 (2)人員難以發展出大格局的視野 (3)只有高層行政者關心組織目標
2. 事業型結構	要在焦於特定產品或服務、地理區域，或服務對象，依據目標整合資源	(1)重複配置人員與其他資源 (2)事業體之間的協調困難
3. 網絡型結構	(1)提昇核心單位的效能彈性化 (2)以小搏大的潛力	(1)片段而難以控制 (2)難以培養參與者的忠誠度
4. 矩陣型結構	組織得以同時關注兩個（或以上）重要面向	(1)執行過程複雜 (2)人員須聽從兩個以上的上司指揮

五 六、行政組織設計三大途徑 ▶ 命題焦點

依據羅聖朋（Rosenbloom）觀點，行政研究有三大途徑。就行政組織與過程的設計言，管理、政治、法律三大途徑各有其特色，說明如下：（林鍾沂教授版本）

(一)管理途徑：

1. 價值目標：經濟、效率與效能的價值。

2. 組織設計特性：

為求經濟、效率與效能，故其主張組織設計應表現出以下特性：

(1)組織分化：組織結構的層級化與分部化設計。

(2)組織管理技術應用：包括作業管理（意指工廠生產管理技術，透過「流程圖」來彰顯整體的相關活動，確認組織的特定運作責任）與目標管理、組織發展與組織文化、全面品質管理和績效管理等管理技術。

(二)政治途徑：

公共組織的政治途徑認為過去傳統的組織理論太正視組織結構的機械裝置，且忽略了公共組織不同於私人組織，管理途徑無法顯出制度運作和組織策略運用是種政治、權力和課責的工具。

1. 價值目標：多元表達、政治回應與課責的價值。

2. 組織設計特性：

在上述價值下，主張組織設計應表現出以下特性：

(1)多元主義：

①多元主義意味政府機關應該是整體社會的縮影，甚至政府的組成份子就是社會中各種利益團體的代表，論者稱為「代表性的官僚體制」（Representative Bureaucracy）。

②亦即公共組織的設計應該是多元而異質，組織設計應為多元與分權。行政

②事後補救計畫（又稱治療性計畫）：在公眾關係發生慢慢敗壞之後，所做消極補救工作的行動方案。

③遇天災人禍的計畫（又稱急救性計畫）：這是一種應變計畫。當天災人禍發生時，若未能及時作合理、有效的救濟及善後處理，將造成對該機構公眾關係的嚴重傷害。

3. 進行溝通與活動：係指公關的執行活動，決定管道與媒介向公眾展開溝通。

4. 評估與檢討：溝通前之所以要評估，溝通後之所以要檢討，是因為所擬定的溝通計畫並不一定能收到預期效果。

5. 小結：公眾關係的推展工作，就好比一座冰山，通常有 3/4 潛隱在水面下而不為人知，而其餘 1/4 的部分，則最常見，且常被人誤認為是整座冰山，就是「溝通過程與活動」（意即公關的執行工作，包含報導、宣傳、廣告與各種活動等）。就長期而言，這看不見（易被忽略）的 3/4 部分，仍是更重要的部分。因為這是行政主管制定健全公眾關係政策所依賴者。

（二）推展公眾關係的途徑：

1. 新聞宣揚：新聞宣揚即經由大眾傳播媒體的新聞報導而達到宣揚效果，亦可說是一種免費廣告。政府推展公眾關係的重點工作——新聞關係。

2. 製發廣告：廣告是公眾關係的一種重要途徑，是一種事先有相當準備、用心設計，藉以說明自己對外發表的東西。

3. 發行刊物：藉自設的期刊或出版物來宣揚，而與公眾保持聯繫。這些刊物可能是定期發行，也可能是不定期印發。

4. 特別事項：「特別事項」係指經設計的公開活動，是與廣大社會人士取得聯繫的重要方法，但通常須採用特別媒介或工具，以吸引大眾的注意，進而博得大眾的良好印象。此類活動的舉辦，須能邀請廣泛的社會人士目睹此一盛舉，如聽證會、座談會、展覽等。

三、公眾關係推行的釐清

（一）公眾關係的正確理念：

1. 公眾關係之**前提**為履行社會責任及服務大眾利益。

2. 公眾關係之**基礎**在於機構（或個人）之本身有良好的表現。公共關係就是 90% 要靠自己做的好、做得對，10%才靠宣揚。

3. 公眾關係之**手段**為有效之溝通。

4. 公眾關係之**主體**（公共關係活動之發動者）為個人（如首長）或機構。

5. 公眾關係之**客體**（公眾關係活動之接受者或對象）分為兩種：

（1）**內在公眾**：機構組成份子，包括管理者與員工。（公務員）

（2）**外在公眾**：與本機構有密切利害關係或無密切利害關係之個人、團體或機構。

6. 公眾關係是一種長期有計畫的努力之結果。

(3) **政府政治模型**：政府政治模型著眼於政府內不同的遊戲參與者，這些不同的參與者為影響危機管理的走向，必須做政治較勁。因此決策不是選擇的結果，而是不同利益妥協、衝突、談判的產物。

(二) 危機管理的階段：

學者芬克（Fink）認為危機有階段性的發展，依次可區分為：（引自空大《政府危機管理》）

1. 潛伏期：就是警告期，又稱作「事件發生前」的階段，在問題未爆發形成嚴重的危機時，找出問題點加以處理，能達到防範未然的效果。
2. 爆發期：既然危機已發生，這階段處理的關鍵在於儘量控制危機，避免危機發展的速度和強度。
3. 延續期：危機爆發後所隨之而來的是許多的後遺症，是所謂的延續期，這段時期也是恢復、善後、療傷止痛的時期。
4. 解決期。

四 **三**、危機管理的策略原則與要訣（引自空大《政府危機管理》）

(一) 危機管理就戰略（策略）取向：

1. **整體取向**：戰略（策略）家研究問題時，必須認清問題本身所具有的整體性，並以宏觀眼光看問題，依問題的本質決定研究方法。亦即先考慮整體，而後考慮部分。
2. **行動取向**：思考與行動應具有積極主動的精神，而非消極被動的因應。
3. **未來取向**：孫子強調「先知」，孔子關注「遠慮」，蓋明者遠見於未萌，智者避危於無形，危機應能在尚未形成前即予化解。
4. **務實取向**：戰略（策略）思考固然須高度理論化，卻不宜抽象化，必須認清時空環境，避免與現實脫節，必須具備適當性、可行性、合理性。

(二) 危機管理策略思維的基本假定：

1. **生存至上**：任何國家無不把「生存」列為首要目標，以國家的利益及安全為至上。這項國家生存意識已成為戰略（策略）研究的最基本共識。
2. **功利意識**：國家利益超越所有其他利益之上，並且亦須重視成本效益，始能判斷其作為是否真正有利。
3. **理性選擇**：戰略（策略）思考以明辨利害為起點，是講求理性的，而所謂「理性」，係指達成評估者價值系統所接受目標的最佳手段選擇。如何使利最大、害最小，得從效用、機率合併考量，以理性為基礎，控制與轉化非理性的因素。
4. **憂患意識**：所謂憂患意識是悲觀但不消極，持最壞打算做好準備，如同范仲淹之「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」，存在深謀遠慮的思考，以尋求長治久安的對策。



(三) 危機管理之策略：

1. **變遷策略**：變遷策略之主要目的是藉由機關間學習能力之提昇，使各機關能在危機管理總目標之指導下，依客觀環境之變遷，彼此配合作適當之調整。發展危機管理系統中之組織學習能力可遵循下列三種途徑：
 - (1) 危險評估（Hazard assessment）。
 - (2) 控制分析。
 - (3) 資訊回饋與行動調查。
2. **整合策略**：整合策略之目的是希望透過有效之溝通模式，連結整個危機體系內之個人、組織及各項資源。一般而言，溝通模式可分以下三部分加以討論：
 - (1) 政府與人民之溝通。
 - (2) 大眾傳播媒體之應用。
 - (3) 政府部門間之溝通。
3. **持續策略**：在危機管理系統內無單一機構能擁有充分之資源、技術和能力、獨自應付災難發生前後之各種狀況，因此不可避免的需要有各類型組織或團體共同參與危機管理工作。如成立委員會型態之危機管理機構、規劃民間團體參與等。

(四) 危機管理的原則：

1. 政治行為是維持危機管理成效的必要因素。
2. 政府各層級增進協調的重要性。
3. 危機管理應被當成一項跨越政府相關領域的政策議題來處理。
4. 用來保護人民及資源的政治改變、經濟改革、公共政策是危機管理的重要解決方法。

五 四、危機管理之運作與活動 ▶ 命題焦點

學者努梅克（Nunamaker）提出危機管理活動可區分為三大部分，說明如下：

(一) 危機爆發前之運作與活動：

1. **危機感應系統**：組織若能針對早期的危機警訊加以察覺，並採取適當的因應措施來遏止其發生，那麼組織便能將危機消弭於無形而達到善良管理的最高境界。
2. **危機計畫系統**：危機計畫系統的目的就是在事前對可能發生的潛在危機，預先加以研究討論，以發展出應變的行動準則。
3. **草擬危機處理劇本（草擬危機計畫說明書）**：
 - (1) 所謂草擬危機處理劇本（又稱「**情境模擬**」，Scenario），就是對危機情境作**沙盤推演**的過程。
 - (2) 組織應設置專業機構來負責草擬有關危機處理劇本，以「如果怎樣，就應如何」的邏輯呈現，供危機計畫與危機訓練之用，培養人員如何處理危機的能力，以及面對危機的信心。

4. **危機訓練系統**：危機訓練的目的在使組織成員除了對既有的因應策略有所瞭解及熟悉外，其最主要的目的是想透過此種訓練的過程，使其成員能夠培養出分析的能力與知識取得的能力，並從中學習及培養獨立判斷的能力。

(二) 危機發生時之運作與活動：

1. **設置危機指揮中心**（設置危機管理小組）：危機管理小組是一個智囊團，它是由各種對危機情況十分明瞭，並能針對特殊個案作出評估的專家所組成，從危機發生前之預防及準備工作的規劃，危機爆發時的緊急處理及危機解決後的重建與再學習，皆是危機管理小組所主導的工作。
2. **危機情境監測系統**：組織中的危機情境監測系統應對危機情境加以監測，對危機作追蹤並將所得的情報向危機管理小組報告，使得該小組能夠掌握可靠的訊息來對危機情境作評估，並決定其所需採行的因應步驟。
3. **危機資源管理系統**：為了能有效解決資源運用的問題，組織應設立危機資源管理系統，協助資源的取得與妥善分配，以供危機管理小組運用。

(三) 危機發生後之運作與活動：

1. **成立評估系統並進行評估**（展開系統評估與調查工作）：危機結束後，組織需成立一個調查及評估小組，成立該小組主要目的在於負責對整個危機管理活動作評估及調查的工作，以供組織修正危機計畫時參考。
2. **加速復原工作的進行**：危機發生後，組織對其內、外部遭受到傷害的利害關係者，應予以適當的救助與補償。
3. **從教訓中學習與危機管理計畫的再推動**：在危機爆發，組織的管理者除了要加速復原工作的進行與成立調查評估小組外，最主要的工作還是要從危機事件中學習教訓，並將此學習回饋至危機前的準備工作，以利危機管理活動的再推動。

六 **五**、政府危機管理目的與限制 ▶ 命題焦點

(一) 政府危機管理目的

危機管理的消極面在於「迴避危機」，積極面在於「探求安全風險」，也就是讓自己「擔得起風險（Take a Risk）」，亦即從勇於面對風險且積極轉變到「創造風險或機會」，並具有下列目的：

1. 可以有效減小危機造成的損害。
2. 提高管理階層的危機意識。
3. 建立組織整體安全裝置：建立完善的危機應對計畫和反應機制，使組織預先建立健全「整體安全裝置」，預防危機事件的發生。
4. 有助於正向的組織文化發展。
5. 建立不斷增強的學習型組織：要使組織避免危機事件發生及造成危害，就要不斷學習，建立學習型組織和團隊。



(二) 政府危機管理限制

1. **環境不確定性的限制**：環境的不確定性與動態，導致對危機的情境無法掌握。
2. **決策者認知的限制**：危機常發生因決策者感受程度而產生不同的作為，可能對危機產生不同的認知。
3. **組織的限制**：危機管理需要組織架構來因應，如果在平時維持如此龐大的組織，勢將造成人事成本的鉅額負擔。
4. **資源的限制**：所有組織在面臨危機之執行時，如何投入適當資源則成為最大之挑戰。
5. **民眾配合的限制**：危機計畫重要的是危機動員與組織訓練都需要民眾的配合。

七 六、危機的預測與預防作法

(一) 危機的預測方式：

危機很少是自動發生的，通常根源於某些事件及早先存在的條件，因此可透過以下方式預測危機的徵兆，茲分別說明如下：

1. **觀察社會動態**：社會動態之資訊可提供警示，讓政府單位檢討是否有相關問題徵兆。
2. **聽取民眾意見**：民眾或許比政府單位更瞭解危機徵兆，協助政府避免潛在災禍。
3. **實施例外管理**：主管人員應專注例外事件的處理，如此可增進績效並預先發掘缺失或危機徵兆。
4. **加強企劃作業與環境預測**：妥善的事前計劃與預測能增加管理者信心，減低恐懼感與時間壓力。
5. **建立良好的溝通管道**：包括內部員工的溝通管道與外部民眾的意見，如此能陳報潛在危機狀況，以消弭危機於無形。

(二) 危機的預防作法：

1. 喚起全民危機意識，從事「未雨綢繆」的預防措施。
2. 健全防災及救災體系，完備危機管理的制度。
3. 建立防災通報系統，儘速進行災害救治。
4. 充實救災人力及設備，減少災害造成的傷害。
5. 增強危機預測能力，期能消弭危機於無形。

八 七、危機的處理建議

欲有效處理危機，可採取下列作法：

(一) 建立智庫（Think Tank）供決策者諮詢。

(二) 預防團體盲思（Groupthink），提高決策品質：

危機的威脅性可能會導致團體盲思的情形出現，使得決策品質不佳，甚至作出不利的行動。



(6) 每次評估政策方案，應指派一人為「吹毛求疵」的角色。

(7) 對方案可能的反對者，應指派成員專門研究其可能意圖及論據，而後提交團體討論。

註：團體決策過程中，會指名讓某位成員扮演挑戰團體所提出的假定與斷言的角色，被稱為魔鬼代言人（Devil's Advocate）。

(三) 加強幕僚人員訓練。

(四) 制定危機應變計畫，舉辦實地模擬演練。

(五) 強化決策者的危機辨識能力。

(六) 動員民間力量協助危機處理。

九、八、危機溝通（修改自黃朝盟教授《行政學》版本）：

(一) 內涵：

1. 政府遭遇危機時，必須蒐集、處理，以及向外界傳播適當的資訊，以保護個人或組織的聲譽，此即為所謂的危機溝通。
2. 根據歸因理論，當不可預期的（尤其是負面的）重大事件發生時，人很直覺地就會開始找尋事件的原因或應該歸咎的對象。危機溝通的焦點不是在描述或解釋危機的事實緣由，而是經由對危機訊息的形塑，讓重要利害關係人對溝通者個人或組織產生較正面的感受。

(二) 危機溝通的過程（階段）：

危機發生前	係指平時未發生危機時，也就是危機溝通的準備階段，焦點在於預防危機的發生，相關作為如下： 1. 針對組織可能的危機狀況進行研究與資訊蒐集的工作。 2. 制訂危機管理計畫，預先決定各項工作的分工。 3. 定期舉行演習以測試危機反應計畫的效果，並進行必要的調整。 4. 編寫危機發生時的新聞稿示範樣本，讓負責聯繫新聞媒體的公關部門視狀況改寫應用。 5. 制訂危機狀況中，組織成員對外發布資訊的指揮命令體系。 6. 建立危機溝通的快速反應團隊，並定期訓練所有可能參與危機溝通工作的組織成員。
危機發生時	針對實際發生的危機具體回應的階段，危機中的溝通包括以下幾件工作： 1. 危機管理團隊確認事件的性質與嚴重性。 2. 蒐集並組織相關的資訊，提供給危機管理團隊進行決策。 3. 經由適當的管道，將危機訊息傳播給組織內外部的利害關係人。
危機過後	危機解除後，行政者必須致力瞭解危機發生的原因，並從中學習到未來處理類似情況的要領，相關作為如下： 1. 審視與分析危機管理團隊的成敗，以針對其組織、成員、功能與程序進行必要的調整。 2. 在最短的時間內，傳送承諾的資訊給各利害關係人。 3. 隨時讓所有利害關係人瞭解復原工作的進度，包括所有改正性的做法，以及相關調查工作的進行狀況等。 4. 關注網路上針對危機的討論，以及舉辦的危機後相關紀念活動。 5. 聯繫被害人或家屬，並決定組織在日後相關活動中應該扮演角色。

進階研析

▲美國府際關係（聯邦主義）的發展總整理

三組府際關係類型對比整理			
夏福利茲與羅素（Shafritz & Russell）的分類		亨利(Henry)的分類	來特(Wright)的分類
雙軌聯邦主義（1930年代以前）	1. 聯邦與州政府間彼此之間的關係是衝突的且互動程度極低 2. 換言之，此階段主要目的在釐清聯邦、州和地方政府的管轄權及行動界限	夾心蛋糕式聯邦制度（1890～1930年）	衝突式聯邦主義（1800～1930年）
合作式聯邦主義（1930～1950年）	1. 主要是因應全球性的經濟大恐慌及二次大戰需要 2. 羅斯福總統推動新政，聯邦政府成為集權。因凱因斯理論倡導，以聯邦政府支出創造需求，故又被稱為「凱因斯革命」 縮排	斑紋蛋糕式聯邦（1930～1950年）	合作式聯邦主義（1930～1950年）
		水龍頭式聯邦制（1940～1970年）	集權式聯邦主義（1940～1960年）
創設式聯邦主義（1950～1970年）	1. 詹森總統推動「大社會計畫」 2. 聯邦政府對州及地方政府有關競爭性專案計畫的補助	花草繁盛式聯邦制度（1950～1970年）	創設式聯邦主義（1950～1970年）
新聯邦主義（1970～1985年）	1. 尼克森總統企圖將地方自主權還給地方政府，中央政府仍保有補助的重大權力 2. 1972年後，公式建構總體補助制度 3. 地方分權，惟聯邦政府仍具主導力量	柵欄式聯邦制度（1960～1980年）	競爭式聯邦主義（1970～1980年）
		虛有其表的聯邦制度（1970～1980年）	精算式聯邦主義（1970～1980年）
新新聯邦主義（1985年迄今）	1. 雷根總統裁縮補助州及地方政府的龐大支出，使地方政府必須緊縮計畫與政策，或另闢財源 2. 奧斯本與蓋伯勒的《新政府運動》一書，主張地方政府應具備企業精神，實為反映新新聯邦主義的財政需求	自衛性的聯邦制度（1980年迄今）	緊縮式聯邦主義（1980～1990年）
			拘束—拼貼的聯邦主義（1990年迄今）：聯邦主義缺乏主題核心，猶如「萬花筒」

註：亨利（Henry）以「譬喻」方式說明府際關係演進為研究上一大特色。

五、我國府際關係存在的問題與改進之道 ▶ 命題焦點

我國府際關係存在以下幾項重大的問題（答案等同於「府際互動中產生衝突的根源或原因」）：

（一）權力不對等：

中央挾其行政權、人事權及財政權的優勢，常常干預並支配地方政府的事務，同時主導跨層級政府事務的解決。



遊、集。在盤點這些基本元素時，同時也可評估其未來發展潛力。

- (3) 整合地方營造與地方振興概念導入商業機能，則可透過：產品市場開發；社區改造；公共空間商業化；區域範圍設施管理；公私合夥模式，甚至鄉鎮公司的方式共同經營推動。

2. 地方政府局處提供政策計畫支援與協助

地方政府各局處室掌握地方整體的計畫資源，因此地方政府亦可盤點地方創生相關資源，主動協助鄉鎮市區公所，推動地方創生。特別對轄內非公用土地多元利用部分亦可提出開發建議。

3. 在地組織提供知識協助與領航

- (1) 在地專業組織基於其在專業領域或地方領域的熟悉性及專業性，對前述地方創生元素的挖掘具有一定的助益。
- (2) 與教育部大學社會責任（USR）計畫鏈結，鼓勵教師帶領學生以跨科系、跨團隊或跨校串聯之結合，或以結合地方政府及產業資源，共同促進在地產業聚落與社區文化創新發展。

4. 企業投入的誘因

一個具有利潤性的投資計畫最能吸引企業投入，然而當企業另有替代方案時，則必須建立誘因機制，或者以軟性方式訴諸故鄉情感與企業社會責任招商引資。

5. 建立地方創生跨域網絡

在整合中央、地方政府、鄉鎮市區、在地組織及企業等地方創生跨域關係網絡時，可以地方政府創建市場的概念，發展出市場機制，待市場機制成熟時，即可由市場供需機制主動連結政府部門、企業與在地組織，促成自發性的協調。而政府部門則退回間接影響的角色，真正達到「以投人代替補助」的成效。

（七）具體實踐：

1. 宜蘭壯圍地區的「宜蘭斑豐收藝術季」將境內廢棄魚塭活化創生，由當地漁產業主、在地青年進行軟硬體改造、建立品牌的案例，這些產地直銷結合觀光的經營模式也吸引了蘇澳的崇越集團「安永鮮物」與鄰近區域漁產業者合作建立通路與品牌聯名的創新營運模式。
2. 新北「三鶯·宴」則是由新北市政府文化局扶植，由當地新旺集盜、甘樂文創、樸實創意策劃，將三鶯地區的茶、藍染、陶瓷文化作為發展為核心，匯聚在地工藝、職人、藝文創作者等資源，以跨域的概念重新詮釋三鶯地區文化特色與產業風貌。



民眾的偏好以及對公共服務的評價，公私協力有助於提昇政府的回應性。

3. **議題倡導的功能：**非營利組織的議題倡導，可讓社會大眾及政府察知受服務對象的權利，以及其所應得的公平待遇。
4. **資源整合共創利益：**透過政府與非營利組織的協力合作，使得雙方資源得以整合與投入，促使資源利用得以極大化。
5. **強化政府與民間之聯繫：**透過公私協力在提供服務方面的合作，使得人民需求可直接透過非營利組織進行表達，以增進人民在政策上的參與及回應。

(二) 非營利組織與政府協力的實際方式

現實生活中，為了解決政府失靈所產生的困境，政府部門可能透過下列的方式促使非營利組織與之協力（林淑馨教授版本）：

1. 補助制度：

- (1) 對於不同服務宗旨的非營利組織，政府相關單位每年會編列預算經費，供民間團體申請。「補助」通常用來指涉上級機關對於下級機關或政府原本應自行承擔之事務，予以財政上的支援。
- (2) 例如法務部補助臺灣關懷社會公益協會，辦理「法治小學堂」暨「有品新生活」品德教育趣味戲劇推廣宣導活動。

2. 契約外包：

- (1) 所謂契約外包是指政府透過契約委託非營利組織代為履行，所以彼此間存在一種契約關係，由政府部門提供經費，由非營利組織提供服務。
- (2) 如心路基金會附設兒童發展中心，由臺北市社會局所委託辦理，針對 0 至 6 歲身心障礙兒童，提供早期療育服務。

3. 公設民營：

- (1) 公設民營主要是社會福利民營化潮流下所衍生的產物。就我國而言，各種公設民營、委託服務的委託契約書範本，提供各級政府部門與民間團體共同推動社會福利服務的準則。
- (2) 如地方政府設立的公立托育中心。

(三) 非營利組織與政府協力的限制與挑戰

非營利組織與政府間所建構的協力關係，由於制度等因素，而出現以下之限制（林淑馨教授版本）：

1. **認知上的差異：**公部門與非營利組織雙方對於利益著眼點的不同會形成兩者互動的障礙。公部門無論是主張國家利益優先或人民利益優先，亦即「宏觀公共性」。而非營利組織雖也是以追求公益為使命，但其公益多立基於案主本身來考量，強調的是「微觀公益性」。
2. **體制上的差異：**政府龐大和層級複雜，同一任務往往由許多不同單位共同負責，造成權責歸屬的模糊。為了彌補上述的缺失，或許可以參考國外經驗，設立處理非營利組織事務的單一窗口，或在正式編制中設置專門單位，以掌管非營利組織的相關事務。

本章大綱

S Y L L A B U S

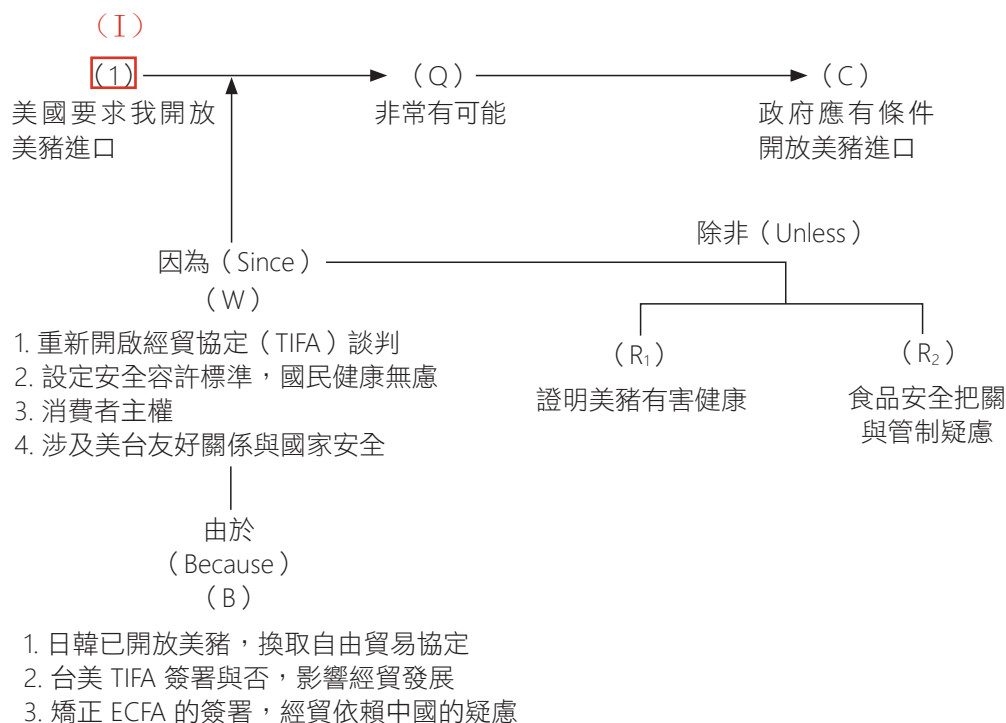
公共政策

壹、公共政策概論

- 一、源起與意涵
- 二、公共政策研究架構
- 三、研究公共政策之理由與目的
- 四、公共政策之類型
 - 版本一：賽局理論觀點
 - 版本二：矯正市場與政府失靈的政策類型
 - 版本三：意識形態觀點
- 五、相關名詞區辨：
 - 政策科學
 - 政策研究
 - 政策分析
- 六、公共政策制定（分析）之理論模型

貳、政策制定過程

- 階段一：政策問題形成與認定
 - (一) 公共問題的形成與提出
 - (二) 政策議程
 - (三) 政策問題
 - (四) 政府對公共問題所抱持之態度
 - (五) 政策問題建構（認定）的代表技術
- 階段二：政策規劃
 - (一) 政策規劃的意涵、特性與種類
 - (二) 政策規劃原則
 - (三) 政策方案可行性分析
 - (四) 政策規劃新趨勢：審議式民主
- 階段三：政策合法化
 - (一) 政策合法化的意涵
 - (二) 建立合法化過程多數支持的主要手段
 - (三) 行政官員及民意代表在合法化過程
 - (四) 作決策時，受到六項「標準」之影響
 - (四) 五 政策合法化議題
 - (五) 六 政策合法化的策略類型
 - (三) 合法化過程的決策標準
- 階段四：政策執行
 - (一) 理論源起
 - (二) 定義
 - (三) 政策執行的理論演進
 - (四) 影響執行成敗的因素
 - (五) 政策執行力模式
 - (六) 政策執行的困難（境）
 - (七) 政策網絡
 - (八) 政策順服
 - (九) 政策監測



(三) 政策論證的模式 (Mode of Argument)：(政策主張依據的理論模式)

模式	論證形式	立論的重點 (政策主張的依據)
1. 權威模式	權威	行為者因成就或身分而具有的地位 (如諾貝爾獎得主的研究主張)
2. 統計模式	樣本	由樣本的特質代表被觀察母體的特質 (如民調結果)
3. 類別模式	成員	具有相同特質者被推論成相同群體 (如族群問題)
4. 直覺模式	洞識	行為者內在的心理狀態 (諸如決策者的洞識與睿智)
5. 分析模式	方法	分析方法 (如經濟學、系統分析、成本效益分析)
6. 解釋模式	因果	因果關係 (如寇樂門報告結論)
7. 實用模式	動機	目標、價值、意向的激勵力量 (政策相關人的願望)
	類比	個案之間的相似性 (類似性的政策的類比)
	平行案例	政策相互關係之間的相似性 (相同類型的政策)
8. 價值批判模式	倫理	政策的對錯、好壞及其產生的結果 (如平等正義)

四、政策分析家 (人員)

(一) 政策分析人員的角色：

1. **資訊蒐集者**：利用各種實證方法，蒐集與政策問題解決有關的資訊。
2. **資訊分析者**：就已蒐集到的資料，深入研究分析。
3. **方案設計者**：負責設計各種可行的替選方案。
4. **方案推薦者**：將已設計完成的替選方案加以審慎評估比較後，透過說服的政治



藝術，向決策者推薦適當可行的政策方案。

5. **方案倡導者**：不但要客觀的向決策者推薦適當的替選方案，有時還要基於自己的理念或決策者的觀點，扮演方案的積極推銷者、擁護者，促其實現。

(二) 政策分析家的型態（分類）：

1. 芭絲德（Bardes）和杜尼克（Dubnick）認為政策分析家型態與政策研究的旨趣分述如下：（林鍾沂教授版本）▶ **命題焦點**

政策分析家型態	公共政策問題焦點	政策研究動機	政策研究途徑	政策分析的相關性訓練
科學家	理論的	尋求理論、規則、「真理」	科學方法、客觀性、純分析	基本研究方法；社會科學研究的標準
專業性分析家	設計	政策與政策制定的改善	知識的使用、策略運用	策略分析；成本利益分析；模擬；決策分析
政治性分析家	價值的最大化	政策立場的倡導	論證	蒐集「有用的」證據，「有效的」表達
行政性分析家	應用	有效能和有效率的政策管理	策略的分析	策略分析；強調執行面向應具備的才能
個人的分析家	爭論	考慮政策對生活的影響	混合	使用其他途徑得來的許多模式與技術

- (1) 科學家：強調的焦點非問題的解決，而為理論的建構。
 - (2) 專業性分析家：強調政策的設計，較注重政策和政策制定的改善，~~導致~~希望應用知識與策略分析來達成與改善目的。
 - (3) 政治性分析家：重視政策是否帶來價值極大化，較易採行政策倡導的立場，並以論證的途徑來處理政策問題的討論。
 - (4) 行政性分析家（行政人員）：較注意政策能否有效執行，對於管理策略較感興趣。
 - (5) 個人的分析家：為顧及政策的實施對生活的影響，因此不免與他人論辯政策的對錯與自己親身的感受，使得其對理論、設計、管理與知識應用，產生全面性關懷。
2. 梅爾茲納之分類：他根據分析技術（Analytical Skill）與政治技術（Political Skill）兩個指標，而將政策分析專家分為下述四種類型：
- (1) 「技術家型」的政策分析專家（Technicians）：這類人分析技術能力較高，政治技術則較低。一般而言他們追求的為「最佳的政策方案」，而不是最可行的方案，他們刻意劃分科學分析與政治分析的界限，在現實世界上格格不入，以致於政策理想的實踐受到相當的阻礙。
 - (2) 「政客型」的政策分析專家（Politicians）：這類人政治技術較高，分析技術則較低。重視與主雇維持良好的關係，擅長合縱連橫、談判溝通、辯論說



- (2) **因涉及公平性問題的緣故**：當事人雖瞭解鄰避設施可能對社會全體或其他人具有重大的效益，但卻質疑為何這項設施要設置在他們家園的附近，而不設置他處。
- (3) **因環保意識抬頭的緣故**：當事人擔心鄰避設施會帶來環境污染或破壞，而影響生活環境、地方的形象與房地產價值。
- (4) **因對政府失去信心的緣故**：當事人對於政府過去的環保努力及對鄰避設施所作的承諾不具信心，認為不如採取自力救濟的作法較為有效。
- (5) **因爭取更多權益的緣故**：當事人認為透過反對鄰避設施的抗爭，可增加談判協商的籌碼，而獲得更多的金錢或其他實質權益。
3. 減少與化解鄰避情結之策略：（丘昌泰教授版本）▶▶ **命題焦點**
- 如果我們希望能夠化解鄰避情結，減少自力救濟，可以採取下列策略：
- (1) 運用「**政府管制策略**」以解決鄰避情結中的違法行為：政府機關對於經過合法化過程的設施位址之決定，採取依法行政態度，若有違法情事發生，則一律以行政處罰或送交法院處理。
- (2) 運用「**社區參與策略**」以解決鄰避情結的決策獨裁問題：↓ 政府
↓ 決策獨裁，不尊重少數，乃是民眾採取自力救濟的原因之一，故公共設施選址過程必須加強民眾參與，讓決策過程更民主，消弭鄰避意識。
- (3) 運用「**市場導向策略**」，選擇自願性社區興建鄰避設施，或對非自願性社區提供**補償誘因**：政府可以採取市場導向的策略，鼓勵有意接納該鄰避設施的自願性社區提出各種回饋，並與設施興建者進行合理的協商；如果無法找到此種自願性社區，則須對政策犧牲者提供財政上的實質補償。
- (4) 運用「**政策對談**」解決鄰避設施的各種爭議：建立自由討論的政策論壇，讓業者、社區民眾、業界代表、民意代表與政府官員能夠透過論壇，公開辯論，使社會各界知悉與評論其各自論點，有助於解決泛政治化的問題癥結。
- (5) 運用「**風險溝通**」（Risk Communication）來化解鄰避情結步驟為：
- ① 認定利害關係團體，發展一個公平開放的對話平臺。
 - ② 真心的接受民眾對風險認知是有差異的事實，尊重彼此的不同看法。
 - ③ 應特別關注社區居民個人與地方團體的感受與意見。
 - ④ 執行社區調查，追蹤風險認知的趨勢，評估風險溝通效果。

▲**政策行銷（Policy Marketing）與社會行銷（Social Marketing）** ▶▶ **命題焦點**

1. 政策行銷：

- (1) 政策行銷的定義：政府機關及人員採取**有效的行銷策略與方法**，促使**內部執行人員及外部服務對象**，對研議中或已形成之**公共政策產生共識或共鳴的動態性過程**；其目的在**增加政策執行成功的機率**、提高國家競爭力、達成為公眾謀福利的目標。