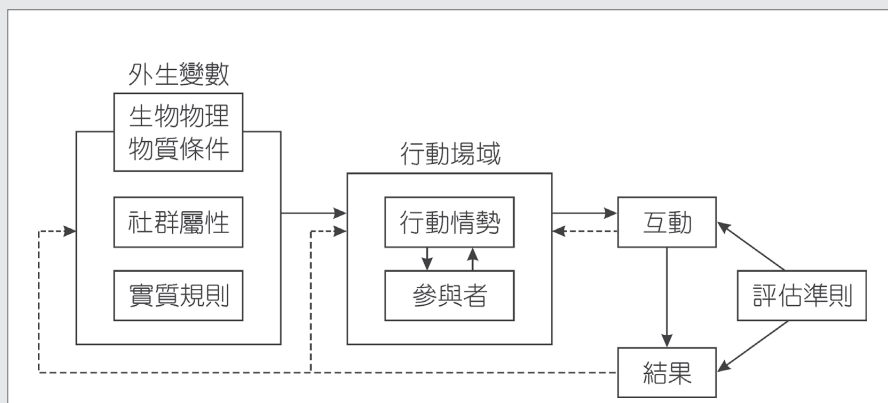


3. **行動成果**：外生變項會影響行動場域的運作，進而產生行動結果及行動者所產生的互動模式，上述兩者將會受到評估標準的影響。共有六項評估的標準，包括：

- (1) **課責性 (Accountability)**：政府掌握公共資源，因此具有課責性。
- (2) **適應性 (Adaptability)**：因應外在環境變遷，組織要能適應不同對象所帶來的問題。
- (3) **經濟效率 (Economic Efficiency)**：行動者以成本效益來評估此方案是否可繼續執行。
- (4) **財務平衡 (Fiscal Equivalence)**：個人貢獻與獲得利益間是否相稱。
- (5) **重分配的公平性 (Redistributional Equity)**：行動方案涉及資源重分配，公平性就是重要的評估標準。
- (6) **道德上的一致性 (Conformance to General Morality)**：方案結果是否能夠符合道德標準也是評估標準之一。



資料來源：杜需穎，2022 年，《以制度分析與發展架構探討新北市參與式預算》，國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

(三) 制度分析和發展架構 (IAD) 的優點與貢獻：

- (六) 1. **處置共享資源的成功途徑**：1950 年代自我治理方式在非洲許多殖民地的基礎建設實驗有極大成功及貢獻。
2. **以社群治理維護資源之永續性**：制度誘因及永續發展係針對公平、保護及權威或管轄問題，引導出互惠的規範、規則及信任的管理辦法，以阻止生態系統在資源管理上的潰敗。
3. **以制度作為政策分析核心**：相關經濟發展問題，如土地資本累積、勞工就業、產業結構之外，須有制度才得以發揮功能。制度規則改變理性的個人行為，有了制度，公民治理才能永續發展。

策相關資訊時，應以表達與發覺公共利益為要務，公共利益的位階應永遠高於對決策者的忠誠度，對憲政體制的忠誠度應超越政黨派閥的利益，與民眾互動時，避免以官樣文章和法令條文與民眾互動，且應善用民主機制與政策對話，加強瞭解利害關係人的需求和心願，如此能使政策分析**富涵**政治可行性。

綜上所述，吾人以為一個受人尊敬的政策分析家，應實踐下列倫理準則：**富含**

- (一) 政策分析人員應該在一開始就慎選顧客，避免在基本價值觀念與公益觀念上跟顧客發生衝突，假如政策分析家與顧客在某種議題上理念不合，應以公共利益為重，發揮「面對權貴，直言不諱」之道德情操，若諍諫無效，應辭職以明志。
- (二) 政策分析人員應確保民眾知之權利，更應鼓勵民眾參與，將真實民意反映在政策上，並極力維護弱勢團體之權利。

六、政策分析家與決策者間的關係模式以及衝突的因應策略

政策分析家即為從事政策分析工作的政策專家，具有「顧客導向」性質，與決策者間關係密切，其互動模式與衝突因應策略說明如下（丘昌泰教授版本）：▶ **命題焦點**

(一) 互動的五種模式：

1. **代理模式（Agency Model）**：政策分析是以主雇為導向的，主雇通常都具有充分的知識、能力或權力足以指導政策分析的工作，分析家不過是主雇的代理人而已，一切應以主雇的意見為意見，面對倫理衝突時，自應以主雇的利益與價值為目標。
2. **權威模式（Paternalism Model）**：相對於「代理模式」，權威模式則強調專家的權威。由於一般政策制定者缺乏專業知識與經驗，因此政策專家在政策上擁有最終權威，而決策者或顧客相當依賴政策專家意見。
3. **契約模式（Contract Model）**：
 - (1) 政策分析家與主雇是**契約的法律關係**，不能講究人情，一切依照契約上的內容來作為倫理價值標準的取舍依據。
 - (2) 決策者可在合約中明確列出授權範圍，而政策專家被授權的問題通常是技術性議題。
 - (3) 契約規定何種狀況下，政策分析家應該如何處理，就必須完全尊重契約的規定，千萬不能以私害公。
4. **朋友模式（Friendship Model）**：政策分析家與主雇是**夥伴關係**，彼此應該相互信任、推心置腹，主雇要充分尊重分析家的意見與立場，分析家也要體諒主雇的立場與態度，**兩者以情誼作為倫理衝突的處理標準**。
5. **信任（受託者）模式（Fiduciary Model）**：
 - (1) 政策分析家與主雇客戶之間的關係必須是**相互尊重的信任關係**，正如醫師與病人、律師與客戶之間的**平等信賴關係**一樣，兩者基於平等互信的關係。
 - (2) 顧客充分信任政策專家的專業能力：而政策專家則竭盡所能為顧客分析問題、研擬方案與做出建議，至於政策方案的決定權，則留給顧客決定。

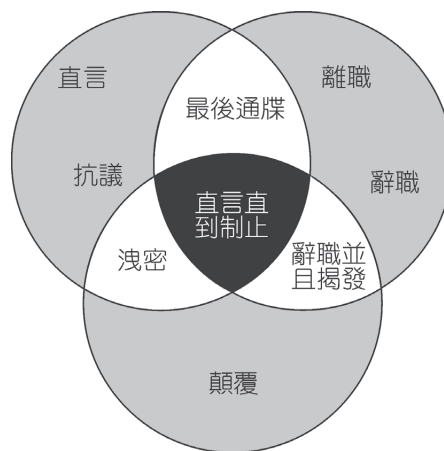


(3) 倫理價值的衝突亦應建立在此種**互信**的**基礎**上加以解決。

綜上所述，前述兩個模式將政策分析家視為主雇的工具，後述兩個模式雖然已趨平等，但不是**過份**「重法」，就是「重情」各有所偏；**政策分析家面臨倫理價值衝突時，應該採取信任模式**，因其較符合民主社會中決策者與政策專家之間應有的倫理關係。

(二) 處理策略：

當政策分析家面臨其專業知識與主雇的需求產生價值衝突時，Weimer & Vining 的主張如下圖所示，建議可以同時運用直言、離職與不忠誠感等策略，析言之，他應該採取下列作法：



1. **直言與抗議策略**：政策分析家可以在機關內部以非正式的管道向直屬長官表達抗議（Protest），期望改變既定決策；若直屬長官仍堅持己見，或者表示沒有權力改變既定決策，則可經由正式管道向職位更高的機關首長提出異議；甚至可以在幕僚會議上直言無諱，以表示自己對於政策的不同意見。
2. **辭職與離開策略**：政策分析家如果認為被交付研擬的政策在道德倫理上至感不妥，經過直言抗議後仍未得妥善回應，則提出辭呈，全身而退方為上策。
3. **最後通牒**：結合前述兩者而形成的另一種反應方式是向主雇提出最後通牒，希望能夠作最後考慮。
4. **不忠誠策略**：政策分析家亦可採取一些不忠誠的策略，如洩漏（Leak）機關的**秘密**給新聞記者、國會議員、利益團體領袖或其他適當人士。洩漏機密是在機關之外進行的抗議行為，因此必須非常注意自己的道德性，以免遭人口實。
5. **辭職時揭發**：政策分析家辭職時並且揭露該機關倫理道德上有瑕疵的政策主張，此時政策分析家必須表現出誠實與負責態度。
6. **直言直到制止策略**：決定使用該策略時，應向大眾充分顯示該項政策對於國家、民眾的極端害處，而且也有法律道德與程序上的嚴重瑕疵。
7. **顛覆策略**：當然你也可以表面上接受繼續執行該項政策，但私底下卻進行暗中破壞或阻止政策的執行工作，如將該項法案故意列入反對該項政策的議員手



政治勢力上所可能引起之回應或挑戰程度，這是所謂之政治或社會理性。

3. 超理性（Suprarationality）：是指超越理性以外之直覺或想像力，政策規劃者對於問題之觀察力，對於方案之想像力，以及對於未來可能發生結果之洞察力等。

二、類型

概言之，政策規劃可用以下標準加以分類：

（一）以主題（Subject Matter）為分類標準：

政策規劃可分為經濟問題規劃、教育問題規劃、軍事問題規劃等類型。

（二）以參與規劃人員（Formulating Population）為分類標準：

政策規劃可分為行政部門規劃、立法部門規劃。

（三）依處理問題的方法劃分：

1. 理性途徑的規劃：

- （1）規劃人員以整合性的觀點，將政策問題本身以及其他外在問題連結起來思考。
- （2）規劃人員對問題本身各項因素進行全盤性思考，有系統地蒐集與分析資料。
- （3）以前瞻性的觀點來分析政策的可能影響。

2. 主觀途徑的規劃：分析

- （1）規劃人員依據自己的認知，選取自認為與政策問題較有關連的外在問題來加以分析，且每次僅針對一項問題來進行合併研究。
- （2）規劃人員對問題本身各項因素進行切割性思考，以非系統性的方法來蒐集與分析資料。
- （3）對於政策將會發生何種影響並不具信心，因此採取回溯性的觀點。

（四）以決策制定的本質為分類標準（或稱設計方案的方式）：▶▶ 命題焦點

1. 例行性規劃（Routing Formulation）：對一項已在政府議程取得相當地位之問題做反覆、一致之規劃。
2. 類推（比）性規劃（Analogous Formulation）：遵循過去解決類似問題之途徑，以謀求對新問題之處理。
3. 創新性規劃（Creative Formulation）：嶄新且富創意之方式，不受舊制之約束，謀求問題之處理。

三、政策規劃的參與者

（一）行政人員：

行政機關及其人員是政策規劃的主要發動者，一般而言其負責推動政府絕大多數政務活動，具備專業知識和動員支持力量的技巧。

（二）民意代表：

民意代表參與政策規劃的作法，主要為反映公共問題、要求行政機關將公共問題



(二) 無法預測 (The Unanticipated)：

不論預測如何小心謹慎，有些結果是無法預測的，有些是難以預料的，而這些無法預測的事項有時比可以預測的事項更為重要，致造成所規劃的計畫無法確切針對問題加以解決。

(三) 無法控制 (The Uncontrolled)：

規劃本身就有控制 (Control) 的意味，規劃的重要假設之一是經過規劃過的決定和方案是可行與可能的，但許多的事實卻證明規劃的結果只不過是許多可能結果或產出 (Outcomes) 的一部分而已，有許多的結果根本是無法預測和控制的。

(四) 不恰當性 (The Inappropriate)：

規劃本身會引發執行上的一些困擾，規劃者所追求的目標有時會形成執行上的一些阻礙。例如，對私有權的尊重應是規劃者所應關注的。但規劃者應瞭解有許多的事務仍須靠政策規劃的介入始得解決。因此，規劃者必須瞭解私有權過度擴張的不恰當性，不應為了尊重私有權，而任憑政策問題的持續惡化。

二、規劃實務面臨的挑戰

(一) 權力面的挑戰：

即須面對政治性的實際現象。

(二) 社會正義面的挑戰：

政策規劃人員所擔心的不只是效率問題，還需考慮社會正義問題。

(三) 政治方面的挑戰：

規劃人員除了以技術層面考慮問題外，亦應從政治面去思考及行動，評量權力關係、利益衝突情況、政治經濟結構等，如此方能以理性方式回應標的人口真正的需要與問題。

(四) 因應之道：

學者佛斯特 (Forester) 在《權力面的規劃》一書中，提出「權變規劃」 (Contingency Planning)，認為所謂的理性規劃，應當是在不同狀況下，以不同的策略從事不同的規劃。

【第二部分】當代政策規劃理論

壹、政策設計

一、政策設計的概念 ▶ 命題焦點

(一) 意涵：

1. 所謂政策設計指政策分析人員有系統探討政策問題並組合解決問題之相關政策



(二) 無法預測 (The Unanticipated)：

不論預測如何小心謹慎，有些結果是無法預測的，有些是難以預料的，而這些無法預測的事項有時比可以預測的事項更為重要，致造成所規劃的計畫無法確切針對問題加以解決。

(三) 無法控制 (The Uncontrolled)：

規劃本身就有控制 (Control) 的意味，規劃的重要假設之一是經過規劃過的決定和方案是可行與可能的，但許多的事實卻證明規劃的結果只不過是許多可能結果或產出 (Outcomes) 的一部分而已，有許多的結果根本是無法預測和控制的。

(四) 不恰當性 (The Inappropriate)：

規劃本身會引發執行上的一些困擾，規劃者所追求的目標有時會形成執行上的一些阻礙。例如，對私有權的尊重應是規劃者所應關注的。但規劃者應瞭解有許多的事務仍須靠政策規劃的介入始得解決。因此，規劃者必須瞭解私有權過度擴張的不恰當性，不應為了尊重私有權，而任憑政策問題的持續惡化。

二、規劃實務面臨的挑戰

(一) 權力面的挑戰：

即須面對政治性的實際現象。

(二) 社會正義面的挑戰：

政策規劃人員所擔心的不只是效率問題，還需考慮社會正義問題。

(三) 政治方面的挑戰：

規劃人員除了以技術層面考慮問題外，亦應從政治面去思考及行動，評量權力關係、利益衝突情況、政治經濟結構等，如此方能以理性方式回應標的人口真正的需要與問題。

(四) 因應之道：

學者佛斯特 (Forester) 在《權力面的規劃》一書中，提出「權變規劃」 (Contingency Planning)，認為所謂的理性規劃，應當是在不同狀況下，以不同的策略從事不同的規劃。

【第二部分】當代政策規劃理論

壹、政策設計

一、政策設計的概念 ▶ 命題焦點

(一) 意涵：

1. 所謂政策設計指政策分析人員有系統探討政策問題並組合解決問題之相關政策



(二)權威工具 (Authority)：

政府利用強制力做為達成政策目標的機制，如官方的命令、要求與禁止或制裁管制。

(三)財政工具 (Treasure)：

利用補助或處罰誘因等財政手段，做為達成政策目標的機制，如課稅與補貼。

(四)組織工具 (Organization)：

由政府直接提供服務，或整合民間資源來提供服務，做為達成政策目標的機制。

Hood 將上述四種工具整合稱之為 NATO。

〈版本四〉

麥當勞與愛爾莫 (McDonnell and Elmore) 之分類：

(一)命令 (Mandates)：

指用來管制民眾與機關行動之規則，以得到機關或民眾之順從。

(二)誘導 (Inducements)：

指將財務資源移轉予個人或機關，以獲取某些行動之回報。

(三)能力建立 (Capacities-building)：

協助人民自我管理之能力。

(四)系統改變 (System-changing)：

將公權力移轉至個人或機構，以改變公共財與服務之運送系統。

►►…政策工具之選擇

〈版本一〉 (丘昌泰教授版本)

林德 (Linder) 與彼德斯 (Peters) 之界定，依據國家能力的高低與政策次級團體的複雜度來分：►►**命題焦點**

(一)高度國家能力、高度複雜政策次級團體—使用「市場工具」：

眾多 市場競爭者**眾**，政府無從得知優劣，則可運用市場機制競爭，汰弱留強。如工程招標以競爭方式進行較有效率與品質。

(二)高度國家能力、低度複雜政策次級團體—使用「管制工具」：

政府管制能力高，政策次級團體為數不多時，政府進行強力規範。如取締酒駕。

(三)低度國家能力、高度複雜政策次級團體—使用「自願性工具」：

此係指政策次級團體複雜，國家無能加以管理，只能透過自願性工具。如社區總體營造，可透過家庭與社區等民間力量推動。

(四)低度國家能力、低度複雜政策次級團體—使用「混合型工具」：

政府管制能力甚低，政策次級團體又具低度複雜性，則順應情勢，採混合型工具。如環境污染的防制，可透過財產權的銷售或污染費的方式推動。



④在不同的政策方案中選擇「效益最大，成本最小」的最有效率之方案。

(2) 成本效益分析的四個關鍵要素：

①包含成本與效益兩個面向，包含：有形的與無形的、直接的與間接的。

②必須要將成本與效益予以量化，最好能用當代社會流通的幣值加以表示。

③該成本與效益亦需考量時間與風險問題。

④以「效益最大，成本最小」作為方案的選擇標準，凡符合這項標準者為最有效率的方案。

3. 成本效益分析的程序：

〈版本一〉

(1) 認定擬分析的計劃。

(2) 計劃對於社會的正負面、目前或現在的影響應加以確定。

(3) 將影響的價值予以貨幣化，其中正面影響視為利益，負面影響視為成本。

(4) 計算淨利益，亦即將總體利益減總體成本。

(5) 根據某些基本法則，選擇最佳的方案。

其中，成本效益分析中，最關鍵的莫過於基本法則的建立，也就是效益成本標準的問題。效益成本標準有兩種：一為淨效益最大標準（Maximize-net-benefit）意指「任何一種抉擇情況，選擇產生最大淨效益的方案」；二為益本比（Benefit-cost Ratio），意指效益與成本的比例愈高，方案愈有效率。當我們運用這兩個基本法則來比較成本效益方案時，必須考慮限制（Constraints）的問題。例如，預算與人力就是最需要考慮的限制，必須要在此種限制下，依此基本法則進行方案的選擇才有意義。

〈版本二〉

3. 成本效益分析的主要步驟：

1. (1) 問題建構：對於目標、備選方案、衡量標準、標的團體、成本效益等等範圍的界定。
- (2) 將目標具體化：將一般性的目的，先轉換成具體、可測量的目標，例如改善交通為一般性的目的，我們可將它分成幾個階段，例如加強大眾運輸服務的品質、改善交通號誌標示或道路的拓寬等等，一步一步地實踐，以達成最後目的。
- (3) 詳細說明備選方案：在問題建構階段所尋得的眾多可能方案中，選出最適合（最可行）的解決方案。
- (4) 搜尋、分析與描述相關資訊：不論是對問題的定位，分析或是對相關資訊的說明，都必須對特定政策方案所造成的結果做出預測。
- (5) 認定標的團體與受益者：不論政策是採取行動或不行動，所有利害關係人均需列出。例如規定騎機車戴安全帽的措施，利害關係人為機車騎士、安全帽業者等等，而受益人有屬直接的，亦即保障機車騎士的生命安全；亦有屬於間接者，如安全帽業者因此政策而獲利。

- (6) 評估成本與效益：對各個層級的備選方案，進行以貨幣為單位的成本效益評估（例如內在／外在、直接測量／非直接測量、首要／次要、效率／重分配的成本與效益）。
- (7) 成本與效益的折現：在特定折現率的基礎上，將以貨幣為單位的成本效益轉換為它們現有的價值。
- (8) 對風險與不確定性的評估：利用敏感度分析的方法來評估成本與效益在未來發生的可能性為多少。敏感度分析主要是衡量影響成本與利益的變動因素之敏感度，這些變動因素包括利率的高低，特定原料的價格水準等。
- (9) 決策標準的選擇：此項工作是具體說明決策標準，以便在混合著不同成本和效益的備選方案之間做出選擇。
- (10) 推薦：成本效益分析的最後一項工作是選出最理想的備選方案加以推薦。

4. 成本效益分析的主要優點與限制：

2. (1) 優點：

- ① 成本效益分析使成本和效益可以用共同的貨幣單位加以衡量，互相比較計算其大小，此為成本效用分析所不能。
- ② 成本效益分析可以**超越單一政策或計畫的範圍**，並和整個社會所得的效益相聯結。
- ③ **成本效益分析可以比較不同領域的各項計畫。**

(2) 限制：

- ① **無形成本與效益問題**：任何政策行動必然產生無形成本與無形效益，前者如因為政策施行所導致的危機感、窘迫感、空氣污染等成本；後者如教育政策的推行增強國民對國家的認同感與社區的參與感；這些成本與效益皆無法量化，成本效益分析的考量似乎太過狹隘。因此，有學者指稱：成本效益分析的最大困難在於無法價值化與折現化的技術困難。
- ② **立足點問題（Standing Issues）**：政策制定者計算成本與效益之時，通常僅願意站在於已有利的立足點，計算施行於標的團體的成本，以及來自於該團體的利益；事實上，許多政策的影響是全面性的，立足點的偏誤容易錯估政策的效益與成本。例如，站在計畫支持者（執政黨）與反對者（反對黨）的立場，其成本與效益的認定可能是 180 度的大轉變。
- ③ **分配權數（Distributional Weights）問題**：每個人對於政策的感受並不相同，有些團體得到政策的利益，另外的團體則可能得到該政策的成本。此外，各個團體對於效益或成本的感受強度亦不相同；因此，在計算成本與效益時，應該注意政策的分配權數，是否某些弱勢團體應該賦予更多的權數？例如，興建垃圾焚化爐必須考量全體市民與焚化爐附近居民所得到的成本與效益是完全不一樣的，如果一樣的話，何必進行抗爭？
- ④ **實際效益與處罰效益（Real and Pecuniary Benefits）問題**：成本效益分析的目標是測量政策產生的淨效益，但政策的實施可能引起其他活動的改變，



這種改變使他們失去了原有效益，當我們計算效益時，應該將此種因而必須受到處罰的第三方效益加以扣除。例如興建鐵路計畫固然造就了鐵路沿線商業的繁榮，但使得離鐵路較遠地區的商业活動消逝，這種處罰利益不能不列入考慮。

⑤成本效益分析完全強調經濟效率，使公平、平等的標準，變成無意義以及無法應用。

⑥貨幣價值不適於衡量回應性；因為同樣的貨幣價值，對不同的人，意義不同。

⑦某些重要的財貨或勞務，難以用市場價格表示，政策分析人員被迫使用影子價格（Shadow Prices）方法，此種主觀的判斷可能只是分析人員武斷的表示。

5. 結語：成本效益分析無法面對多元價值衝突的困境。

3. (1) 「成本效益分析」的困境在於將一切的價值都貨幣化，透過單一的量化標準來衡量政策的優缺點。但是公平正義、乾淨的空氣、民眾需求的滿足、社會安定，這些價值與績效很難量化，且涉及主觀篩選的操縱（只有某些價值才被承認）等種種可能出現的思考誤差，都凸顯了「成本效益分析」的侷限。更嚴重的是，其形式操作的結果，往往只是替行政機關背書現行政策，並不能協助發現決策盲點。行政部門要如何在不同的方案間抉擇呢？我們很難提出一套放諸四海皆準的操作原則，因為每一個具體個案涉及的價值都不一樣。

(2) 多元價值衝突調和之道：審議式民主。因此要解決多元價值衝突最好的方式，應該是透過公民參與的方式，在多元價值衝突中，建立最大公約數共識。亦即在公共利益的前提引導下逐步建立政策共識，成為深化民主治理的典範。

(二)成本效能分析（Cost-effectiveness Analysis，簡稱CEA）：

1. 成本效能分析的意義：

(1) 係指彌補成本利益分析（CBA）中政策利益無法用市場幣值加以表達的情況，而採用計畫達成相同目標的單位成本或相同單位成本達成目標的效能程度。

(2) 成本效益分析是以一個共同的價值單位，來計算所有成本與利益所涉及的相關因素。只要成本與效益一經算出，便可就其貨幣價值，予以比較。

(3) 成本效能分析，亦須量化政策之成本與效能，只是它不必以貨幣的價值來表示政策所獲致的效能，唯獨政策成本有此必要。換句話說，成本效能分析，使用二個不同的價值單位：①成本方面，以貨幣單位計算之；②效能方面，則以財貨、勞務或其他效能單位計算之。

2. 成本效能分析的優點和限制：

(1) 優點：與成本效益分析比較，成本效能分析較易於使用，特別是對於集合財



(四)阻詐（贓款流向面）：推力型工具

1. 政策措施：

- (1) 加強金融機構對客戶進行臨櫃關懷提問、強化申請約定轉帳防詐措施、漸進式納管虛擬資產交易平臺業者、就源頭處理網路假投資廣告、遊戲點數防詐鎖卡及內控機制以及第三方支付業者建立客戶審查機制等，更有效攔阻非法詐欺金流。
 - (2) 跨機構合作，並運用 AI 科技防詐執行打詐行動，如推動建置「疑涉詐騙境內金融帳戶預警機制」，防制人頭帳戶詐騙、督導發卡機構加強信用卡交易監控機制，防制信用卡詐騙、推動虛擬資產服務提供商（VASP）相關阻詐規範及 VASP 業者自律管理、加強防制貨到付款詐騙等。
2. 年目標：完成全體金融機構建置「疑涉詐騙境內金融帳戶預警機制」、全體信用卡業務機構及簽帳金融卡發卡機構加入「信用卡詐欺犯罪防制電子化通報平臺」、虛擬資產服務提供商全體完成建置「疑涉詐騙之異常交易警示機制」、提升每年度超商業者包裹退貨退款之「受理件數」與「完成退貨退款件數」之比率 4%。

(五)懲詐（偵查打擊面）：權威型工具與組織型工具

1. 政策措施：

- (1) 高等檢察署成立「查緝詐欺及資通犯罪督導中心」，統合檢警調澈底瓦解詐欺犯罪組織。
 - (2) 深化公私合作，擴大追查詐欺相關共犯，並增加查緝比例。
 - (3) 強化詐欺犯罪被害人保護，並擴大犯罪利得沒收，提高罪贓返還，同時優化境內外虛擬通貨調取、凍結及查扣機制有效填補被害人損害。
 - (4) 增強執法人員及社會大眾對犯罪被害人保護規範認知，並提升民眾識詐防禦。
 - (5) 提供被害人諮詢轉介服務、減輕民事訴訟負擔。
 - (6) 推動國際合作管道，遏止境外犯罪。
2. 年目標：電信詐騙案件查獲集團數提高 5%、查扣不法所得提高 3%、打擊跨境詐欺合作聯繫、晤談或情資交換不少於 500 次。

三、結語

詐騙是讓最多國人受害的犯罪型態，打詐已列為治安工作的重中之重。政府持續精進各項打詐作為，透過部會、跨層級、跨領域，以及結合私部門資源，協力合作，持續從「法制面」、「組織面」及「技術面」著手，發揮「前端阻卻」及「後端查緝」之效用，以減少受害者，掃除詐騙集團，保障人民財產安全。

▶▶…個案分析三：我國因應新冠肺炎的策略途徑

為因應新冠肺炎疫情，我國於 109 年 1 月 20 日成立「嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心」（以下稱簡稱指揮中心），並鑒於中國大陸疫情持續擴大，指揮中心於

簡稱



上述執行理論演進內容可歸納為下表：

理論演進 (時間)	內涵、焦點與代表	方法論與適用 政策	優點	缺點
第一代 (1970~ 1980) 由上 而下政策執 行	1. 又稱「向前推進」 2. 上令下行，上級制定政策，基層負責執行（焦點為中央政府） 3. 關心如何達成政策制定者所預期的政策結果 4. 奧克蘭計畫為代表	1. 個案研究 2. 零和政策	具有公權力 及公信力	1. 偏重於政策實務層面及個案方面的研究 2. 缺乏理論性、過於個案取向、非累積性的研究以及過分悲觀等 3. 忽略其他行動者的重要性
1981 第二代 (1980~ 1990) 由下 而上政策執 行	1. 又稱「由後推進」 2. 上下合作協商制定政策，執行上賦予基層裁量權（焦點為地方執行機構） 3. 強調政策網絡中多元行動者的策略互動 4. 政策執行力模式為代表	1. 理論模式建立 2. 非零和政策	強調民主、 參與及對話	1. 偏重於理論分析架構及模式的建立 2. 每個分析架構都各自提出若干影響政策執行的變項，但是卻無法指出那些變項較其它變項重要 3. 沒有注意到執行機關間的執行差異 4. 執行研究的分析架構，無法被複製而證實有效
1991 第三代 (1990~ 2000) 整合 權變	1. 主要解釋為何政策執行行為會隨著時間、空間、政策、執行機關之不同而有所差異 2. 政府間政策執行溝通模式以及倡導聯盟架構 3. ACF 為代表	整合理論與實務 (個案研究與理論模式並重)	具整合觀點	有待更多政策經驗研究與理論的修正及補充

深入研析 觀念補充

►► 第四代的政策執行研究（吳定教授版本）

(一) 第四代執行研究之起源：

美國科羅拉多大學公共事務研究所教授迪里昂（Peter deLeon）於 1999 年曾發表〈重訪失落的連結：當代執行研究〉一文，其檢視以往三代執行研究的內涵與缺失之後，另外提出了若干未來政策執行研究之重點，並認為此些重點已為「第四代執行研究」打下充分基礎。

(二) 執行研究的典範轉移：

根據國內政策學者吳定教授的觀察，政策執行研究的典範每十年轉移一次，1970~1980 年為第一代研究；1981~1990 年為第二代研究；1991~2000 年為第三



源的多寡，研究上適合以政策結果作為依變數，並找出執行成敗的影響因素。如污染管制政策以及酒駕取締政策。

- (2) **政治執行 (Political Implementation)**：適用於衝突程度高但模糊程度低的政策，亦即政策目標清楚，但執行場域中有人贊成，有人反對。政策目標執行結果決定在權力大小。成功的執行決定在誰有足夠的權力影響他人。換言之，強制力與報酬性的機制決定執行的結果（權力決定政策執行），所以適合「由上而下」途徑觀察政策執行。如都市更新計畫以及核四興建與否的政策就是屬於這種執行方式。
- (3) **實驗執行 (Experimental Implementation)**：適用於衝突程度低但模糊程度高的政策，亦即政策目標模糊，但大家目標上有一定程度的共識，政策結果取決於執行過程中參與活躍的行動者及其擁有的資源。換言之，環境系絡主導執行過程，因此執行結果變動性會很高。如要瞭解此類政策的執行過程，應利用「由下而上」的途徑較為適當。如地方創生計畫以及對於勞工權益保障的政策就是屬於這種執行方式。
- (4) **象徵執行 (Symbolic Implementation)**：適用於衝突程度高且模糊程度高的政策，意即大家對於政策目標與手段看法不一致，適合利用「由下而上」的途徑觀察政策執行。基層的聯盟力量會決定政策的結果，在地方層級某一團體的看法強度如果勝過其他團體時，此團體就會主導執行的過程，代表著不同轄區所產生的政策結果會不一樣，觀察的重點為執行人員的行為，不同執行行為會導致不同的政策結果，執行人員行為的變動性才是執行研究所要觀察的，如多元成家方案以及兩岸關係定位的政策。

著

	衝突性低	衝突性高
模糊性低	行政執行（由上而下） 1. 決定因素：資源多寡 2. 案例：污染管制政策	政治執行（由上而下） 1. 決定因素：權力 2. 案例：都市更新計畫
模糊性高	實驗執行（由下而上） 1. 決定因素：脈絡條件 2. 案例：地方創生計畫	象徵執行（由下而上） 1. 決定因素：聯盟強度 2. 案例：多元成家方案

【Matland 的執行型態分類模型】

►► 第四代的政策執行研究另外觀點（羅清俊教授觀點）

政策執行研究一般可區分為三代，分別為「由上而下」、「由下而上」與「上下互動」的演進過程，2000 年以後的第四代執行研究除了 Matland 的「模糊衝突分類模型」外，尚有公共管理執行研究與政策體制途徑的執行研究，結合網絡管理與治理研究的新元素，說明如下：

(一) 公共管理執行研究：

1. 主張：代表學者為 L. O'Toole 與 K. Meier，主張政策執行的依變數仍應觀察執行結果，也必須汲取公共行政與公共管理領域的重要見解，並找出一些影響政策



②公共服務人員認定公共服務或懲罰的資格。

③公共服務人員的舉措影響民眾對政府的觀感。

3. 基層官僚人員（獨特）特質

(1) 基層官僚人員與顧客之間存在「資訊不對稱」的關係，從而可藉由資訊優勢而操控或引導顧客行為。

(2) 在「僅此一家，別無分店」的業務壟斷情形下，基層官僚人員可以強迫顧客接受既有服務內容或品質，以及操控顧客之態度與行為。由於顧客選擇極為有限，所以會在非志願狀態（**non-voluntary status**）下，順服官僚人員的方式來換取較有效率的服務結果。**Non-voluntary Status**

(3) 基層官僚人員將自行對顧客進行類別劃分，針對不同類別顧客提供不同處置，但對同一類別顧客則提供一致處置。

(4) 基層官僚人員，即使位居底層，尤其是具有「準專業性（semi-professional）」的社工、基層教師以及警消人員，仍然具有自由裁量權，可以自行詮釋政策內容、選擇執行手段，以及自行決定資源配置方式。

(二) 矛盾性格：

基層官員出現下列矛盾：▶▶ **命題焦點**

1. 個人理念與實務的矛盾：基層官員有的偏好給與承諾感，希望成為一位有用的社會角色，但這種理想性格，往往因為大量的個案工作以及顧客的不可預測性，澆熄了服務的熱誠。
2. 積極回應與一視同仁的矛盾：對於基層官員的服務訓練通常都規定必須一視同仁，充分反應顧客需求，而且不能提供個人化的特權服務；但基層官員卻經常發展出偏愛主義、刻板與例行化，以致於選擇性的服務特有對象。
3. 自我期許與權力妥協的矛盾：基層官員的離職率通常很高，對自我的期許甚低，這些都可以從固定的工作習慣中觀察出來；基層官員必須對於工作習慣中的妥協加以合理化，以及對於實際與政治現實的理解。

(三) 對抗策略：

基層官員經常感到資源來得太慢，而且嚴重不足，無法因應民眾日益激烈的要求；為了對抗他們所經驗到的壓力，通常採取若干有意識的或潛意識的對抗策略，包括：

1. 馬曲與賽門（Marchand Simon）就曾提出**格理斯漢法則**（Gresham's Law），認為：定型的計畫活動必然支配非定型的計畫活動；基層官員傾向於對容易處理的、定型化的計畫給予較高的優先順序，以犧牲那些繁複的、非定型化的與花費時間的計畫。
2. 「抹上奶油」（Creaming）策略：意指基層官員通常選擇那些自以為可能成功的，但卻不一定是最需要的個案進行處理。

(四) 基層官員的行為特徵：▶▶ **命題焦點**

1. **顧客需求的修正行為**（Modification of Client Demand）：基層官員由於面對日

國內製造量能。

(4) 監測醫療、檢驗量能與儲備充足醫療人力：

- ① 每日監測關鍵醫療資源，包含：防疫或疫病特別門診、COVID-19 採檢站、呼吸器緊急可調用量、隔離病房使用情形、設置專責病房醫院家數及床數。
- ② 因應疫情發展之病患收治需要，規劃四階段整備策略以擴大收治病患：收治於隔離醫院、應變醫院之負壓隔離病房、擴大設置專責病房、啟動指定應變醫院專責收治、規劃集中隔離場所。
- ③ 訂定 COVID-19 病人住院分流分艙及雙向轉診原則，建立重度及輕度病人雙向轉診網絡。
- ④ 鼓勵全國區域級以上醫院設置 P2~~級~~^實實驗室，提供在地化檢驗網絡，提昇檢驗量能及時效。贅字

(五) 及時邊境管制：（涉及危機管理作為主題）

1. 第一時間防堵中國疫情：

- (1) 在中國 COVID-19 疫情資訊未明之初，即於 2019 年 12 月 31 日召開臨時記者會說明武漢市疫情。
- (2) 2019 年 12 月 31 日起對武漢直航入境班機進行登機檢疫。
- (3) 2020 年 1 月 26 日禁止湖北陸人入境，及陸續禁止廣東陸人、溫州陸人入境。
- (4) 2020 年 2 月 11 日全面禁止中港澳人士入境。

2. 及時監測國際疫情並滾動調整旅遊疫情建議：

- (1) 初期採行對個別國家調升旅遊疫情建議。
 - ① 自第一級（注意）及第二級（警示）國家入境之旅客，須自主健康管理 14 天。
 - ② 自第三級（警告）國家入境之旅客，須進行 14 天居家檢疫。
- (2) 因應疫情擴散至歐洲、美洲及進入全球大流行：
 - ① 2020 年 3 月 19 日起禁止外籍旅客來臺（持居留證及特殊許可者除外）。
 - ② 2020 年 3 月 21 日提昇全球旅遊疫情建議為第三級。
 - ③ 2020 年 3 月 24 日禁止外籍旅客來臺轉機，至此，對外籍人士採取全面入境管制。

(六) 智慧社區防疫：（涉及大數據分析、電子治理等主題）

1. 應用健保大數據，協助一線發掘個案：

- (1) 避免特定對象成為防疫破口：對於須居家檢疫的民眾於健保醫療資訊雲端查詢系統加註旅遊史。
- (2) 居家隔離的民眾加註接觸史。
- (3) 航空業機組員、醫護人員住宿型照護機構住民或工作人員加註職業史。
- (4) 敦睦艦隊軍人加註旅遊史。



三、政策評估的一般性標準 ▶ 命題焦點

(一) 政策評估的一般性標準：

依據唐恩（Dunn）及波伊斯特（Poister）等人看法，一般性常用的指標計有：

1. **效能性**：指某政策達成預期結果或影響的程度。亦即將實際達成者與原訂的預期水準相比，以瞭解政策已否產生所期望的結果或影響。效能所指涉的意涵並非政策是否按原訂計畫執行，而是政策執行後是否對環境產生期望的結果或影響。
2. **效率性**：指政策產出與所使用成本間的關係，通常以每單位成本所產生的價值最大化或每單位產品所需成本的最小化為評估基礎。效率較著重於以較佳方法執行政策，而非著重於以有效的途徑達成目標。
 - (1) **技藝性效率**：以最少努力或成本完成某項活動或產品，亦即在成本受限制下，尋求政策期望影響的最大化。
 - (2) **經濟性效率**：指政策整體成本與整體利益間的關係，包括間接成本與所有的影響在內，亦即著重於對資源作分配及使用，並使人民因此所獲得的滿足最大化。
3. **充分性**：指政策目標達成後，**消除問題的程度**。政策執行後，目標常被迫縮小成一小部分，或對問題只能作部分的解決。如此，則政策並未能充分的解決問題或滿足公眾的需求。故以充分性為標準，亦可衡量政策產生期望影響的程度。充分性標準可適用於四種不同類型的問題：
 - (1) 第一類型問題：固定成本，變動效果的問題，選擇效果最大的方案。（意指有限與固定成本下，尋求產出最高的方案，**近似效能性**）
 - (2) 第二類型問題：固定效果，變動成本的問題，選擇成本最小的方案。（意指固定效能水準下，尋求成本最低的方案，**近似經濟性**）
 - (3) 第三類型問題：變動成本，變動效果的問題，選擇效果與成本間比例最大化（最佳益本比）的方案。（**近似效率性**）
 - (4) 第四類型問題：固定成本，固定效果的問題，不做任何改變（不作為的方案，亦即各項方案成本與效能均相同，充分性必須尋求另外價值來決定）。
4. **公正性**：指政策執行後導致與該政策有關的社會上資源、利益及成本公平分配的程度。
 - (1) 一項公正的政策乃是一項影響或努力得到公平合理分配的政策。
 - (2) 公正標準與社會上如何適當公平的分配資源息息相關。其作法有下列四種：
 - ① **個人福利最大化**：使所有的人所獲福利都最大化，亦即每個人的福利最大化，就是社會總體福利的最大化。（新古典經濟學觀點）
 - ② **保障最少量（基本）的福利**：增加某些人的福利，但使情況最壞者能獲基本數量福利保障。〔福利經濟學觀點，強調有人更好，但同時沒有任何人過的更差，巴瑞圖最適（**Pareto Optimal**）為基礎〕

Pareto Optimality



- 知的、情感的、與政治的連結，有助於提高評估結果的效用。
- (三) 採用妥適的評估方法進行評估。有時過於艱深的方法未必能令人折服，反而是溝通的障礙。
 - (四) 行政機關通常對實施中的方案已在組織上、財政上等作了重大的投資，因此不願意見到他們的政策被評估為運作不佳。
 - (五) 以生動清晰的方式來表達評估結果，而簡明的摘要更是不可或缺的溝通利器。特別是如果採用了高深的研究方法時，在報告撰寫時更要能深入淺出。
 - (六) 評估報告的結果與其他相關資訊以及潛在使用者的認知差距不能太大，評估報告的建議必須在潛在使用者的決策範疇內（即評估結果與潛在使用者的主管業務相關，所建議的變革在其權限之內或與即將進行的決策相關）。
 - (七) 要主動積極傳播推銷評估結果而不只是將評估報告撰寫完畢就交差了事，如能找到重要人物背書推銷，則更為有利。

深入研析 觀念補充

►►…一個成功的政策評估，評估人員在工作態度、資源之使用、衡量工具之選擇等方面，應具備那些條件？

(一)客觀性：

考核的人不能只憑個人主觀好惡作為評價的根據，在考核前須先就所要考核的對象，按其性質與內容定出考核的項目及分配權數；考核項目必須是具體事實，最好能以數量表示之，並且計分方式應有預定的標準。

(二)公開性：

考核人員不能以武斷的方法或祕密方式進行考評，否則即可能有不公平的現象。為要防止不公平或舞弊，應該讓被考核的人有提供事實，參加意見的機會，甚至於在考核階段，即由執行與考核人員共同會商辦理。

(三)積極性：

評估做法不應限於消極性批評，應根據具體資料與事實，提出積極性建議。

(四)經濟性：

完整而詳實的評估是件龐大的工作，所需之人力、時間及經費相當多。因此，我們應該針對政策之評估目的需要，對於評估的規模酌予考量後再行實施。

(五)評估制度應具信度與效度：

所謂效度是指評估標準或工具是否確實在衡量我們所要衡量的項目（正確的程度）；而信度是指評估結果不因評估人員或時間之不同而發生差異，亦即對於同一評估事物的不同評估結果是否前後一致？

(六)評估結果須為人所接受：

評估結果不能有效地被人所接納採行，最主要因素在於評估結論並非對方所需，這種**答非問**的情形，主要係評估者過分強調方法論上所要求的精確性而忽略了使

答非所問



貳、政策行銷（Policy Marketing）專題

一、政策行銷的內涵 ▶▶ 命題焦點

（一）意涵：

政策行銷係指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。政策行銷欲收實效，必須採取有效的行銷策略及方法，而策略及方法之有效與否，則須視時空環境變化而定。

（二）內涵：統一改為“做”

政策行銷在「政策運作的各階段都非常重要」，所以政府機關應當揚棄以往「為政不在多言」、「多作少說」的錯誤觀念。而代之以「多作多說」、「作多少說多少」，以爭取服務對象認同及支持的作法。就「內部行銷」而言，機關首長應採各種方式，讓內部執行人員建立共同「願景」（Vision），相信某項政策的確「值得作」、「必須作」、及「只要努力就有希望作成功」。就「外部行銷而言」，機關行銷團隊或人員應採適當行銷工具，透過多元參與、溝通對話、宣導說服等作法，爭取服務對象支持並配合政策的推動。

（三）強調政策行銷的原因（或政策行銷的重要性）（丘昌泰教授版本）：

1. 「民主化」政府需要人民支持：民主政治是以選舉為導向的政治，政黨必須透過民主選舉才能取得執政的機會，故所有行政措施必須讓人民瞭解，得到人民支持，否則政權無以為繼，因而必須進行政府行銷。
2. 「專業化」政府需要人民瞭解：政府施政內涵越來越專業化，一般民眾難以理解，特別是涉及義務分攤的公共政策，如：提高健保費率、開徵某稅賦、申辦新國民身分證等，都必須透過政府行銷，讓民眾充分理解。
3. 「服務化」的政府需要人民配合：政府以服務人民為目的，故服務型政府是當前政府追求的目標。事實上，良好的公共服務，同樣需要透過政府行銷，讓民眾知悉並且配合使用，才能達到服務型政府的目標，若未進行系統性地行銷，政府就只能孤芳自賞，降低公共服務使用率，民眾滿意度自然不高。

（四）政策行銷的功能： ▶▶ 命題焦點

1. 加強公共政策的競爭力：政策行銷可以提昇公共政策競爭力，競爭可以產生不同的選擇，有選擇就可以有所比較，有了比較才能使民眾得到較佳的服務；因此，競爭是使政府部門發揮效率的最佳策略。
2. 建立良好的公共形象：透過市場機能中行銷廣告的運作，可以樹立公共部門的良好公共形象，有助於推展公共政策，爭取民眾支持。
3. 促使公共服務價格的符號化：政府所提供的公共服務，可以透過行銷方式予以價格化，最具體的方式就是「使用者付費」的運用。事實上，政府部門愈來愈

對象的信服，收到實際的效果：

(一) 公開的原則：

即政策制定過程，應適時公開。

(二) 設身處地的原則：

即站在行銷對象的立場，以同理心進行行銷，才能夠被接受。

(三) 誠信的原則：

即所有政策內容與相關資訊，必須透明化而據實呈現。

(四) 可靠的原則：

作任何政策承諾，均應設法兌現。

(五) 主動積極的原則：

即政策行銷單位與人員，應以前瞻及宏觀的眼光，主動積極的進行必要的行銷活動。

〈版本二〉

進行政策行銷必須注意下面幾項指導原則：

(一) 明瞭行銷策略的基礎：

必須就「效率」、「平等」、「自我利益」與「責任」等策略基礎進行充分的辯論與瞭解，因為政府一旦實施行銷策略，必然地失去某些價值。到底是為了效率而行銷呢？還是為了正義？或者是為了機關利益？或履行政治承諾？

(二) 決定願意投入行銷的資源水準：

政策行銷是相當花費金錢的，投入成本的多寡幾乎決定了市場規模的大小；因此，政府在進行政策行銷之前必須考慮；在預算額度內，到底準備投入多少的資源，才能為政府機關創造良好形象或改變體質，而又不致破壞市場的競爭秩序？

(三) 決定到底要在市場扮演「買方」或「賣方」的角色：

政府究竟是打算扮演買方的角色呢（如高鐵的招標案）？還是賣方的角色（如臺鐵的營運）？無論是何種角色，都會對市場的運作產生影響，政府必須系統而周詳地瞭解它所扮演的角色。

(四) 思考有無區隔市場的可能性：

公共與私人部門的競爭相當不容易，首先公共管理者必須瞭解能否區隔市場，特別是那些經營效率特別好的私人市場，有無區隔之可能？否則很容易被企業擊敗。例如：臺灣汽車客運公司應如何與統聯客運公司區隔？

(五) 不要害怕去創造新的產品：

公共部門最為民眾所詬病之處就是缺乏創造力，太過僵化，不肯改革，其實公共服務一旦進入市場，就應該努力地創造市場的誘因，以吸引顧客購買。

六、政策行銷趨勢

- (一) 在時空環境劇烈變遷下，政策行銷應當揚棄以往「為政不在多言」、「多作少說」的錯誤觀念，而代之以「多作多說」、「作多少說多少」，以爭取服務對象

統一改為“做”



業遵循的範本，以落實網路隱私權保障。

(二) 政府資訊人力管理：

1. 推動電子化政府的各項目標時，不可或缺的是政府相關資訊人才配置。資訊管理人才（E-Manager）要能夠在資訊環境中創造改變，而非適應改變，政府資訊人力的培養並非僅針對資訊能力的提昇，而是需整合資訊專業與行政管理能力，才能應對瞬息萬變的資訊環境。
2. 許多國家透過建立獨立的資訊機關，並設置專職的資訊長（Chief Information Officer, CIO）來統整政府內部資訊人才的招募與訓練。在推動電子治理的過程中，除軟硬體的建置之外，更不能忽略用來推動行政的文官體系，政府如何配合社會與科技的發展趨勢，調整資訊人力的考選、專業教育、陞遷等政策，是電子治理需要嚴肅面對的一項課題。

(三) 數位落差：

在資訊技術快速發展的時代，社會也產生了新的不平等現象，不同的群體間存在著資訊能力與資訊近用權的不平等，形成所謂的數位落差，包括下列內涵：

1. 近用（Access to）數位化資訊科技與工具（包括電腦與網際網路）之機會的差別。Access to
2. 應用數位化資訊科技與工具的技巧、知識與能力上的差別。
3. 取用適合的數位化資訊與服務之機會的差別。

因此，如何更廣納地將公民涵蓋進政府電子治理的範疇當中，除了資訊的公開之外，更重要是如何讓民眾獲得所需要的資訊，降低資訊近用權帶來的數位落差。

(四) 內外部管理法規的再造：

1. 政府在推動電子治理的過程中，也不能忽視相關規範的法制化，快速變遷的科技環境形成了新的政策問題，政府透過法制化的程序來解決，舉例而言，共享經濟（Sharing Economic）自 2008 年後在世界各國快速興起、形成新的商業運作模式，共享經濟平臺的發展讓人民可透過網路公開出租或分享自身資源，衝擊到政府傳統的勞動、稅收、所有權等法律規範，因此相關單位無不審慎面對共享經濟帶來的影響，面對創新的商業模式進行相關法規的調整與修正。
2. 其次就內部管理流程而言，數位經濟法規諮詢平臺和公共政策網路參與平臺在法律上並沒有實質的規範效果，而公民所連署的議題成案後如何列案追蹤、監測議題的回覆進度，以免公民形成政府推延、不回應的負向觀感，降低公民對於電子治理的信任與滿意度。
3. 就政府資料開放的相關規範，政府需要透過內部管理程序的再造，確保所開放的資料正確無誤以及儲存得當。亦即政府在推動資料開放的同時，如何制訂有系統的資料管理原則，從資料的準確性、資料的近用性、資料的儲存到最後的課責，建立與民間社會的相互信任，是電子治理無法迴避的重要問題。

(五) 跨域整合課題：

1. 政府不同部門如何跨域整合來提高行政效率以及服務回應性，重要的策略之一

- ①權力的下放。
- ②公共領域的更新與透明度。
- ③行政效率。
- ④直接民主機制。
- ⑤政府作為風險管理者。

3. 善治的特質（等同善治的條件與標準）

善治的八項特質說明如下：

- (1) **參與**（Participation）：善治基石，包括直接與代議間接參與。
- (2) **回應**（Responsiveness）：回應利害關係人需求與偏好。
- (3) **公平與包容**（Equity and Inclusiveness）：確保成員不會被排除在社會之外，尤其是弱勢群體。
- (4) **共識導向**（Consensus Oriented）：調和社會多元利益，達成廣泛的社會共識。
- (5) **法治**（Rule of Law）：公正執行法律，充分保障人權，要求獨立的司法以及廉潔。 **Rule of Law**
- (6) **透明**（Transparency）：意指提供足夠的資訊且以容易理解的形式與易取得的媒體來提供。
- (7) **課責**（Accountability）：必須對公眾及利害關係人負責。如缺少透明和法治，課責就無法落實。
- (8) **效能與效率**（Effectiveness and Efficiency）：達成符合社會需求的結果與最佳資源配置。此外，效率亦涵蓋了資源永續使用與環境保護。

►►…DEI 價值內涵與實踐

（一）多元、公平、共融（DEI）價值內涵：

DEI 係指多元（Diversity）、公平（Equity）以及共融（Inclusion）的價值，主要概念在於支持和接受所有性別、種族、宗教等背景不同之人，使其能夠充分參與社會，並獲得公平待遇，目的為促進所有人的公平待遇和充分參與的框架。DEI 逐漸成為關於當代政府與企業文化、人力資源管理的重要概念，DEI 不僅影響成員的幸福感、績效和留任率，也連帶影響著組織的創新能力、競爭力與社會責任。價值內涵說明如下：

1. 多元（Diversity）

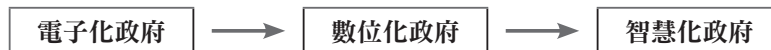
- (1) 係指尊重及推廣不同團體組成成員的身份多樣性。
- (2) 就組織而言，強調尊重及推廣員工的背景、特質和觀點的多樣性，包括不同性別、年齡、種族、性取向、宗教、教育、經驗等。對組織的好處是可以增加人才庫、提供更多元的觀點與創意。麥肯錫顧問公司表示：「多元化和包容性是企業的差異化競爭優勢。」

2. 公平（Equity）

- (1) 係指在正視不平等問題的基礎上，公平地分配資源和機會，確保所有人都能

和環境準備（如法制建構、人才養成、技術規範、作業規範等），力促各目的事業主管機關從個別產業推動轉型政策，並挹注相關資源，串連中央與地方數位部門，鼓勵地方政府以當地發展為藍圖，成為各機關的緊密夥伴。

綜上而論，我國數位治理成熟度的發展階段由低至高層次排序分別為：



(七) 總結：從電子化政府轉型到數位治理（修改自黃朝盟教授《行政學》版本）

▶▶ 命題焦點

1. 背景：隨著人工智慧（AI）出現，機器能模擬人類思考和行為，許多以 AI 為技術基礎的應用快速出現，結合其他先進的資訊通信科技，大幅改變人們生活的世界，影響人類的未來。政府藉此推動「智慧國家方案」（2030 實現創新、包容、永續的智慧國家為願景，推動國家社會的整體數位轉型），2019 年起朝智慧政府邁進，持續加深數位轉型。
2. 數位轉型意涵：組織透過引入新的資訊技術，以實施新的業務模式，藉此創造和獲取新價值。
3. 政府數位轉型（government digital transformation）：從資訊科技到以「資訊」、「數據」為核心的大數據、物聯網、雲端運算等數位科技的運用，使電子化政府的內涵更加擴大，朝向數位政府發展，原本以網際網路做為政府與公民社會互動的媒介而展開的電子治理，也擴大內涵成為數位治理。
4. 以利害關係人涉入程度高低和科技運用廣度範圍來區分，可分為四個類型的關係和差異：

		利害關係人涉入程度	
		高度	低度
科技運用廣度	窄（政府網頁）	電子治理	電子化政府
	寬（大數據、AI）	數位治理	數位政府

深入研析 觀念補充

▶▶…智慧政府補充 Smart Government

(一) 智慧政府（Smart Government）產生背景：

1. 資通訊科技快速發展：由於資通訊科技不斷創新，舉凡智慧型手機、雲端運算、區塊鏈（Block Chain）、巨量資料、物聯網（Internet of Everything, IoE）、人工智慧（AI）等，逐漸改變生活型態，同時也大幅改變了公共服務的型態，以及政府與民眾的溝通模式。在此背景下，政府不得不重新思考如何進一步有效提昇政府效能與治理作為。

觀分析、預測性，與最佳化模型等。

2. 組織觀點（O）：從組織角度探討問題與解決方案，將問題方案視為從狀態到狀態間的有秩序專業活動過程，應用 SOPs，強調部門溝通協調、衝突管理，與程序規範化。
 3. 個人觀點（P）：以個人感知、需求、價值的人性角度分析問題與方案，強調應用直覺魅力領導力及自我利益去影響公共政策。
- (二) 這三項觀點可說幾乎已涵蓋了所有的決策面向。例如以興建垃圾掩埋場而言，是否有能力和技術來建造一座垃圾掩埋場是「技術」上的觀點；而權責當局對此一政策的規劃與執行的策略，則是「組織」的觀點；至於民眾對於垃圾掩埋場的關注、贊成與反對的態度則是屬於「個人」的觀點。
- (三) 從以上對 TOP 模式的描述可以發現，T、O 與 P 三項觀點的交集正是一項決策的核心，亦即只有在技術上成熟可行、組織上有適宜的主管當局和執行策略，以及在個人層面上有民眾認知態度的配合與妥協，一項環境風險管理政策才有執行的可能。是故，T、O 與 P 是政策決策的三大關鍵面向。理論上，只有在 T、O 與 P 三者皆能取得適得切平衡時，才能規劃出一項適當的決策。

贅字

※二二、多屬性效用模型（Multi-attribute Utility Model）

- (一) 係指利用個人表達出主觀偏好，藉著數學方法來建構效用函數，考慮屬性之組合來進行方案評估。多屬性效用理論常見的整合方式是透過簡單加權來求得最終的效用值。
- (二) 多屬性效用模型建構過程，先行找出各項方案與準則，再依各準則給予各項方案的效用分數，同時判斷各準則的相對權數，再將權數標準化，之後乘上效用分數，最後算出各方案的分數，供決策者作為參考。
- (三) 分析步驟：
 1. 定義方案與準則。
 2. 依據每項準則評估每個方案，給予每個方案效用分數，並配合權數，加總所有方案的效用。
 3. 計算所有方案的效用分數，做出政策建議。

※二三、政策對談（Policy Discourse）

又稱為「政策論述」，係指意見主張或訴求於社會之中傳播，並與其他意見相互交流激盪的過程。然而政策論述之重要性並不僅侷限在問題的診斷與描述，亦在於對政策方案的陳述與推銷、政策主張的合理化、強化政策論證的說服力，更在於強調政策過程必須以某種對話和互動的形式為基礎。

※二四、以腳投票（Voting with Foot）

古典經濟學家將市場供需法則決定價格的情況，稱為「一隻看不見的手」（An



進行建設（Build），在政府特許年限內由特許公司獲得經營權，以回收投資成本並獲取合理的利潤（Operate），特許年限期滿後再將整個產權及經營權移轉（Transfer）給政府。而未具完全自償者，則可由政府補貼或投資建設所需之部分經費。

2. 它是由私人企業或國際財團與政府機關簽訂合約，由這些企業或國際財團自行準備資金，興建某項公共建設，如高速鐵路、捷運系統等，或開發某項產業，如興辦大型休閒遊樂園區等；在興建完成後，由政府機關給予營運特許權；而經過一段相當時間（若干年）的營運後，再將整個產權及經營權移轉給政府。

(三)目的：

透過此種方式，政府可以借重民間的資金參與公共建設，以減少資金不足的壓力。而民間企業因獲得特許經營權的回饋，可達到創造利潤的目的，可說是一種互蒙其利的作法。對國家經濟發展、社會進步及人民生活水準的提昇，均極有助益。

(四)特質：

1. BOT 的財務負擔及風險由政府轉移給民間投資者承擔。（風險分擔）
2. BOT 計畫將政府所需的投資金額降至最低（並非政府零出資），能緩和政府的財政負擔，政府可將有限財政資源分配到其他更需要的建設上。
3. BOT 的財力來源為民間投資者。**與**
4. BOT 計畫民間投資的誘因為利潤**罅**商機。

(五)BOT 模式各階段問題（等同於推動 BOT 的交易成本，孫本初教授版本）：

1. 規劃階段：

- (1) 在規劃投標時期，主管機關可能產生審標期過長，評選結果遭疑義；民間參與投資者可能產生投標規劃不完善，投標須知規定不明確，衍生審標過長。
- (2) 在訂定契約時期，主管機關可能產生契約文意混淆、協商期過長延誤計畫進度、協商不成導致流標。
- (3) BOT 計畫所需人才甚廣，而政府公務人員在此方面的經驗不足，將造成 BOT 規劃不完善及未來無法順利執行等問題。所以 BOT 模式人才之培養、新文化建立等問題，仍有待努力。

2. 建造階段：

- (1) 主管機關可能產生土地徵收延誤，影響民間參與投資者之工程建造成本，而向政府求償，甚而影響工程品質，致使民間參與投資者違約或倒閉。
- (2) 民間參與投資者在建造階段可能發生設計錯誤或變更、資金週轉困難、成本估計錯誤、材料設備缺乏、施工技術缺失與政府應辦工程未能及時配合等問題。
- (3) 主管機關為控制工程品質、進度及保障日後之資產，仍應適於合約中載明主管機關參與和介入 BOT 計畫之程度及範疇，以資遵循。

3. 營運階段：