

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

政治所以能進步，須得有兩種力量；一為動之力量（政務官），使政治有活力，向前推動，並能適應環境，不故步自封，遇有任何情況變遷，即能彈性的加以改變。另一為定之力量（事務官），使行政按部就班，循序推進而不紊，遇到任何緊急情況，亦可穩穩不動（羅志淵，1976），動之力量與定之力量配合得當，國家才能長治久安。

政務官組成政務機構，所謂政務機構，即指政府最高決策組織，內閣制國家之內閣會議，總統制國家之總統及內閣，這一類機構，通常為行政機關之核心，都持有決策之權，而且對事務機構還負指揮與監督之責任（鄒文海，1971），我國在 1997 年修憲大致確立了雙首長的體制方向，所以總統與行政院長及其他政務人員¹，皆為政務官應無疑義。

1. 民國 88 年 6 月 30 日總統華總一義字第 880149790 號令修正之政務人員退職勞金給與條例（原名稱：政務官退職酬勞金給與條例）第二條第一項規定，政務人員係指：（一）依憲法規定由總統提名，經國民大會或立法院同意任命之人員。（二）依憲法規定由行政院提請總統任命之人員。（三）特任、特派之人員。（四）各部政務次長。（五）特命全權大使及特命全權公使。（六）其它法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第十三職等以上職務之人員。第二項規定，政務人員包括副總統、台灣省省長及直轄市市長。

政務官面對急速變遷的環境，必須洞察時代的脈動，妥為因應，才能永續發展組織的業務。因此，不論工作計畫的擬定、問題的解決、或危機處理，必須掌握先機，蒐集資訊，並運用決策模型，縝密分析後採取行動，才能達到預期的目標，而正確的決策，對於機關業務的推動，更具關鍵性的影響。此從近年來宣布暫緩農漁會信用部管理措施，導致政府施政受到重大挫折²，及因和平醫院嚴重急性呼吸道症候群 (Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS) 疫情爆發，並傳染全台，造成數十人死亡³，而衍生之政務官決策失當事件可為例證，為了解我國政務官的決策行為，

2. 民國 91 年 9 月 20 日，針對農漁會信用部展開的分級管理辦法，是政府進行金融改革的試金石，儘管財政部自認金融改革義無反顧，分級管理辦法卻存在若干與農業發展扞格之處，加上有些執行過當案例被渲染，改革的目標乃逐漸失焦，正當性遭到質疑，陳總統乃於 91 年 11 月 18 日宣布「暫緩實施農漁會分級管理措施」，但十二萬農漁民仍於 91 年 11 月 23 日到台北市上街遊行，導致財政部部長李庸三、行政院農業委員會主任委員范振宗辭職下臺，執政團隊的威信與形象嚴重受損。

3. SARS 病毒的滋生和擴散，除了政府警覺心不夠，醫院設備不足等因素外，更肇因於專業知識及資訊不足，欠缺病人就醫過程和可疑病患接觸歷程資料，也是造成疫情延燒全台之關鍵，以致從民國 92 年 3 月 14 日發現第一名 SARS 可能病例，同年 4 月 24 日台北市立和平醫院宣布封院，導致院內交叉感染，截至同年 7 月 11 日止，根據世界衛生組織 (WHO) 統計，台灣地區總病例數 671 人，死亡人數為 84 人，亦導致行政院衛生署署長涂醒哲、台北市衛生局局長邱淑緹辭職下臺。(WHO 網站：<http://www.who.int/en>)

有關其決策前對政策了解的程度有無限制與障礙？其決策行為模型為何？其決策方法係屬群體決策或個人決策？決策過程中利益團體扮演何種角色及對決策有何影響？皆有進一步釐清之必要。

貳、研究目的

一九九六年，台灣舉行第一次總統直接民選，中共對我沿海發射飛彈，李前總統登輝告訴國人，政府已準備好『十八套劇本』因應中共飛彈射擊所引發的衝擊；一九九九年七月，李前總統對外宣稱台灣與大陸為『特殊的國與國關係』又引起中共強烈反擊，我國防部將九六年『十八套劇本』縮編為『十三套劇本』（鄭興弟，1999）以預防中共對我的文攻武嚇。但是相反的，從二〇〇二年十一月廣東佛山爆發非典型肺炎，二〇〇三年三月十五日世界衛生組織（WHO）公佈病名 SARS，有將近四個月的時間，以台灣、香港與大陸，因為投資、旅遊觀光的關係三邊互動的頻繁，SARS 病毒隨時有可能入侵來台，政府的相關因應機制卻未成立，而和平醫院封院事件，更凸顯了「人員訓練的不足」、「應變計畫的粗糙」、「資源管理計畫的闕如」等弊端（詹中原，2003），此種決策的失敗，使得國家付出慘痛的代價。

本研究試從檢視文獻資料及探討決策主要機制與方法，並從深度訪談現今政務官的決策行為方式，冀望達到下列目的：

- 一、試圖了解政務官在決策前對政策的理解程度及相關資訊的獲得有無限制與障礙。
- 二、試圖了解政務官之決策行為模型。
- 三、試圖了解政務官的決策方法及過程。

四、試圖了解利益團體扮演的角色及其對政務官決策之影響。

五、試圖了解影響政務官的決策的因素有那些，及其如何協調說服不同意見。

六、試圖了解政務官對國內政治生態（包括總統府、行政院、立法院）是否適應，有無改進意見。

七、綜合以上意見，試圖提出適用於我國政務官決策之政策建議。

第二節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究係以現今行政院部會首長（閣揆為游院長錫堃，任期自民國九十一年二月至九十三年五月）為研究對象，針對其決策行為作深入的訪談，以期了解其決策行為模型，至於其他政務官礙於研究者能力、人力與時間之不足，只得留待後續相關研究繼續發展之。

貳、研究限制

一、本論文係屬一探索性及政策性的研究，以往國內之論文，著述甚少，因此可供參考之文獻極為有限。

二、對於政務官之決策模型，雖儘量從蒐集之資料及深度訪談上予以分析探討，惟政務官作政策時往往涉及人為的因素（包括上級指示、人情考量），此部份僅能做局部性的觀察，無法達到全面性的研究。

三、本研究以行政院部會首長決策行為為主，惟受限於個人能力、人力、時間不足及適逢總統大選暨內閣改組等因素，除法務部等七位首長外，無法再向其他部會首長當面訪談其決策模型，難免有遺珠之憾。

第三節 研究方法及流程

壹、研究方法

一、文獻探討法 (Literature Review)

就本文相關之國內、外著作、論文、期刊、新聞雜誌報導等資料，廣泛蒐集並加以整理、歸納，進行靜態性與探索性的分析研究，以了解政務官作決策的可能原因及其產生的結果。

二、比較分析法 (Comparative Analysis)

本研究將從美、英等先進國家發展出來的決策主要機制及方法中，諸如：劇本式規劃法、未來遠景規劃法、策略規劃法、德菲法、焦點團體法等，從其緣由、理論及應用去比較分析、探討其內涵，並提供我國政務官相關決策時之參考。

三、深度訪談法 (In-depth Interview)

為能更深入了解我國政務官決策之方法、過程及其面臨之困境，本研究參考決策相關理論，諸如，認知性決策過程，理性選擇，結構式溝通，利益團體，影響決策過程因素，政治系統過程等問題設計訪談題綱，並抽樣分別向行政院所屬相關部會，如法務部、經濟部、教育部、大陸委員會、勞工委員會、青年輔導委員會、蒙藏委員會等首長深度訪談，從其決策經驗及實案分析，以了解其決策之模型，並避免本研究流於理論之空談。

貳、研究流程

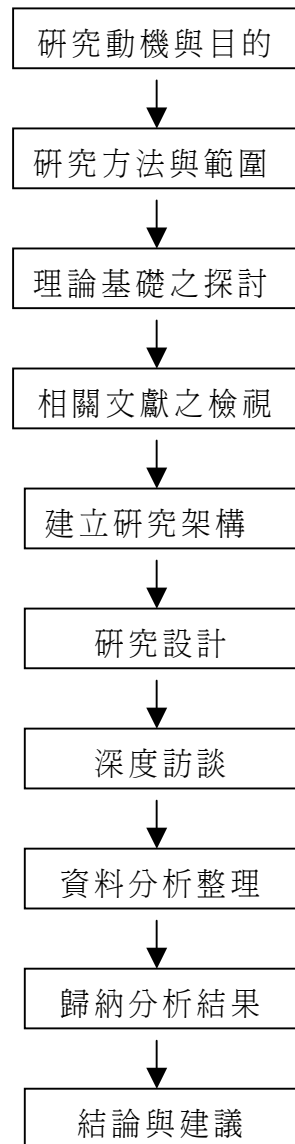


圖 1-1 本文之研究流程

資料來源：本研究自繪

第四節 重要名詞解釋

壹、政務官 (Official With Portfolio)

- 一、參與行政方針之決定者 (左潞生, 1981)。
- 二、參與國家政策或行政方針之決定者 (管歐, 1978)。
- 三、決定國家行政方針者 (林紀東, 1994)。
- 四、參與國家政策或行政方針之決定者 (張家洋, 1996)。
- 五、參與國家政策之決定者 (涂懷瑩, 1999)。
- 六、參與決定國家政策或行政方針者 (翁岳生, 2000)。
- 七、決定政策之最高階層人員, 屬於對政策負責者 (陳新民, 2000)。
- 八、在憲政常軌下, 參與決定國家大政方針, 對立法部門負責, 並隨政策進退之官員 (吳庚, 2003)。

貳、政策 (Policy)

一、「政策」一字來自希臘文、拉丁文、及梵文。希臘文和梵文的語根 Polis (城、邦) 加上 Pur (城) 演變成拉丁字 Politia (邦), 以後再演變成中古世紀的英文字 Policia, 此字的意思是「公共事務的處理」(the conduct of public affairs) 或政府的管理 (the administration of government), 最後演變成今天所使用的 Policy 一字。政策指某項被接納或提議去達成某一情況或目標的行動方案。它可同時適用於政府機關, 私人企業機構及各種社會組織。就政府機關而言, 政策的層次性最高, 其次為計畫 (plan), 再其次為方案 (program), 最後為行動 (action) (吳定, 1999)。

二、「政策」是一個相當複雜的概念，其可指一項「方案」(proposal)，或指一項「正在進行中的計畫」(an ongoing program)，或可指「計畫的目標」(the goals of a program)，或可指「一項計畫對其所欲解決之社會問題所產生的影響」(the impact of a program on the social problems that are its target) (Sharkansky, 1972 : 3)。

三、「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫，政策過程則包括各種認同、需求和期望之規劃，頒布及執行。」(Lasswell and Kaplan, 1950 : 71)。

四、「政策概念的一個條件是：政策具備目標、目的或宗旨」(Friedrick, 1963 : 79)。

五、「政策應包括三個條件：即目標；為達成該目標所做的計劃與策略行動的規範與步驟；以及實際行動。」(Dyke, 1968:27-28)。

六、「政策概念實包含五種涵意：有一個或一組特定的目標；有一個擬定的方針；有一條已經選定的行動路線；意旨的宣佈；及意旨的執行。」(Ranney, 1968:7)。

參、公共政策 (Public Policy)

一、公共政策是政府對社會上價值所做的權威性的分配 (Easton, 1953 : 125-141)。

二、公共政策指凡是政府選擇要做或不要做的決定(Dye, 1978 : 3)。

三、政府重要活動即為公共政策 (Sharkansky, 1972 : 3)。

四、公共政策指政府機關為解決某項公共問題或滿足公眾需求，決定作為或不作為以及如何作為的相關活動。包

含數項要點（吳定，1999）：

（一）公共政策主要是由政府機關所制定的。

（二）公共政策包括政府機關對某項問題或需求，決定作為或不作為的所有相關活動。

（三）制定公共政策主要目的在解決公共問題或滿足公眾需求。

（四）政府機關如決定作為，即以各種活動公共政策的內涵；諸如法律、行政命令、規章、方案、計畫、細則、服務、產品。

五、公共政策應包含下述五個條件（朱志宏，1999）：

（一）公共政策是由政治系統「當局」（"authorities"）所制定；政府當局所制定的政策具有概括性及強制性。

（二）公共政策是政府具有目標取向的活動；公共政策的目標在謀求公共問題的解決，俾增進全體民眾的福祉。

（三）公共政策涵蓋政府的作為與不作為。政府的作為固然構成政策，而其不作為對社會亦可能產生重大的影響，所以不容忽視。

（四）公共政策是指政府的重要活動，即動員大批人力與龐大資源，並可能影響到大批人利益的政府活動。

（五）公共政策的制定是一個包涵若干階段的過程。

肆、決策（Decision Making）⁴

一、決策係指個人或組織為達成某種目標或解決某項問題，就兩個或兩個以上之方案作一個選擇而言（林基源，1999）。

二、決策泛指個人、一個團體或一個機關組織為達成某項目標或目的，在某一個時間點上就現有可用資源，利益

採取的行動取向（吳定，1999）。

三、決策之意義，綜合一般用法，可分為狹義與廣義二種（陳德禹，1996）：

（一）狹義之決策，係指由兩個或更多可能採取之行動或不行動之途徑（或方案）中作一選擇之行為。由此定義，可知狹義之決策，僅指選擇或決定最佳可行途徑之行為，假定對某項問題或衝突只有一解決途徑（或辦法）可行，別無選擇餘地，即無所謂決策。所以決策之條件，必須對某問題同時有兩個以上之解決途徑（或行動計畫）可供選擇。若非行動計畫（途徑）之選擇，即非決策行為。所以狹義決策之充分必要條件為選擇（choice or selection），至於此選擇是否經過有意識慎重思考之結果並不妨礙決策之成立。

4. 依林基源（1999）之見解，決策問題具有下列五個因素：（1）決策問題起源於決策者有達成某一特定目標之需要，而特定目標可能是單一的目標，也可能是由多項目標構成一總目標。（2）決策者有兩個或兩個以上之方案可以達成既定目標，而每一方案所能達成目標之程度不盡相同，決策者必須選擇一特定方案並加以執行。（3）決策當時之情境是不確定的。決策者認為有兩種或兩個以上之情況可能發生，但他既不能控制也無法預先確定何種情況會發生。（4）決策之結果決定於方案之選擇及可能情況之發生。所以，每一個方案與情況之組合就有一可能產生的結果。決策者既然不能預知何種情況會發生，他也就無法斷定其決策之確實結果。（5）不確定性可由進一步蒐集有關資訊而減輕，甚至於全部清除。

(二) 廣義之決策，係指作最後選擇及前此整個行為過程之各種行動，甚至包含選擇後之執行與回饋 (feed-back) 活動。所以廣義決策係指作成 (或決定) 行動計畫之前後整個行為過程而言。換言之，所謂決策即為達成一定目的，從兩個以上可行方案中，選擇一定方案 (或手段) 之合理過程。

四、決策是管理工作的核心，它與「解決問題」和「行為」有關。前者涉及解決問題時一連串的活動，例如「問題的認定」、「尋找方案」、「評估方案」、「執行所選定的方案」以及「評估後果」等活動；後者涉及決策者的態度、價值、思維傾向等影響決策行為的主觀因素。簡單說，決策即在各類選項中從事選擇的過程 (吳瓊恩，1996)