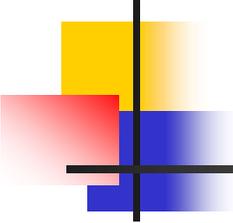


# 當代治理新趨勢

---

主講人：黃英田

(花蓮縣警察局公共關係科科長)



# 大綱

---

第6章 動態治理

第7章 人權、法治化與公共治理

第8章 全球城市與都會治理

第9章 醫療治理與網絡

第10章 風險管理

## 第6章第1節

# 治理與環境系絡

- 1、近二、三十年來傳統公共概念受到各種理論與激盪現實環境的衝擊，包括「公共治理」的概念、「治理」挑戰傳統的「政府」與「統治」，涵蓋了過去公共行政所探討的動態與靜態面，擴大了研究面。

「治理」指政府為解決社會問題或謀求國家未來長期發展的需求，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，以達成共同目標的運作模式(呂育誠, 2006)。因此，治理的內涵與傳統政府的「統治」明顯不同：

- 1、傳統政府的「統治」強調以政府組織為本位建構單一的權威統治中心，「治理」則強調政府組織、社會組織和公民在共同目標下共享資源、相互作用，參與式地決定公共政策和提供公共服務。

## 第6章第1節

# 治理與環境系絡

- 2、傳統的「統治」將政府組織視為中心和主體，「治理」則認為在公共管理中政府不是唯一主體，公民、企業、非營利組織同樣承擔著公共事務治理的責任。
- 3、傳統的「統治」依賴的組織基礎是整齊劃一、層級節制的科層制組織，「治理」依賴是平行發展、互動的多樣化社會網絡組織。

治理的概念可以從靜態的結構與動態的過程二個面向來分析，朱景鵬(2004)在分析地方政府的治理能力時認為，政府的治理能力應建構在結構與管理二個面向之上：

# 第6章第1節

## 治理與環境系絡

### (一) 結構面向治理能力

- 1、制度能力
- 2、跨域協調與合作能力
- 3、行政能力
- 4、政治能力
- 5、社會資本累積能力

### (二) 管理面向治理能力

- 1、人力資源管理能力
- 2、財政自主性能力
- 3、結果導向管理能力
- 4、技術能力

## 第6章第1節

# 治理與環境系絡

朱景鵬(2004)認為所謂治理能力應包含處理政府內外事務的二種基本能力，而提升地方治理能力可從4個途徑著手：

- 1、建立組織內部網絡
- 2、建立地方政府與外界的關係網絡
- 3、強化地方政府管制功能
- 4、強化民選官員的職責

## 第6章第1節

# 治理與環境系絡

歐陸學者庫伊曼(1993, 2003)將治理視為一種「社會—政治」行動者的互動關係，所有的治理行動者必須面對各種社會問題可能存在的3種特性：多元性、複雜性、動態性。

任何政府治理並非總是有效，有可能發生「治理失靈」(governance failure)的現象，其原因可能來自於執行不力、政策標的群體不願融合、缺乏有效達成目標的相關知識、政策工具無法達成暨既定目標等，顯示一個政府的治理能力不足的問題。

## 第6章第2節

# 動態治理與治理能力

### 一、動態治理的意義

動態治理的產生是由政府領導人有心地塑造與建構，基本公式為「文化+能力→改變」(Neo & Chen, 2007)，指動態治理在文化基礎系絡下，經由建構必要的治理能力，進而產生改變，經由5項要素形成因應變遷的政策，略述如下：

- 1、外在環境
- 2、文化基礎
- 3、動態治理的控制桿：需要有能力的人才與靈活的程序等2項主要機能。
- 4、動態治理能力：有能力的人才與彈性的制度共同配合下，形成前瞻思維、反覆思維、跨域思維3種治理能力，促使人們不斷學習、適應政策路徑與變革所必需：
- 5、適應性政策：政策適應不是消極回應外在壓力，而是積極地創新與執行政策。

## 第6章第2節

# 動態治理與治理能力

一個國家的各種制度與政策的推動端賴各級政府機關有效的運作，其表現出來的總體作為即是政府的組織能力，分為慣性能力、動態能力及核心能力。要開發與維持在組織中3種動態能力（前瞻思維、反覆思維、跨域思維）則需經由人力、流程、及政策途徑三方面的互動所構成，以新加坡的動態治理能力為例：

## 第6章第2節

# 動態治理與治理能力

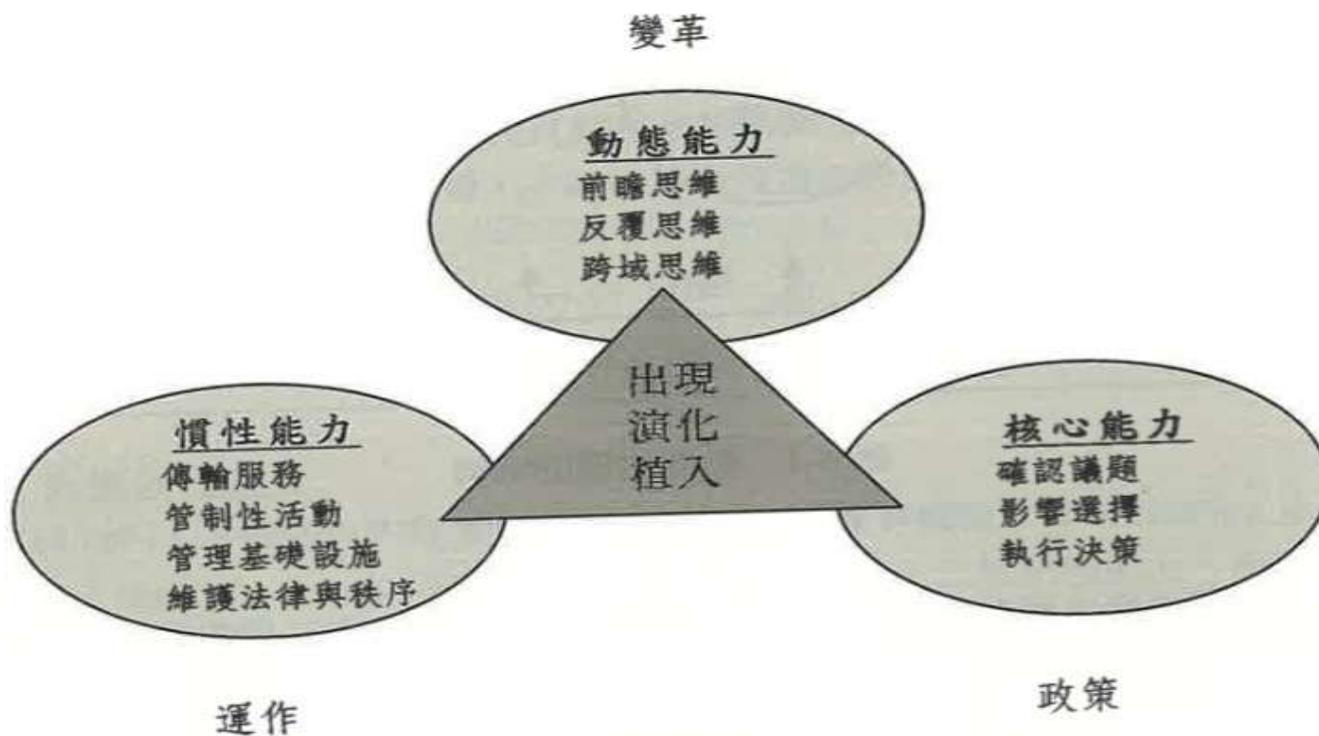


圖 6-2 政府的三種組織能力

資料來源：Neo & Chen, 2007: 80.

## 第6章第3節

# 動態決策與政策學習

政策的產出是經由政策議題確認、政策設計與選擇、政策執行3個主要階段所完成：

表 6-2 政策施行的主要作為

1. 確認政策議題	<ul style="list-style-type: none"><li>• 回應外部危機或政策結果</li><li>• 找出改善的機會</li><li>• 從未來情勢中呈現問題</li><li>• 找出策略性議題</li><li>• 從領導中學習不同觀點與實務</li></ul>
2. 設計政策方案	<ul style="list-style-type: none"><li>• 設定政策分析與設計的標準</li><li>• 經由幕僚的分析報告中提出行動方案建議</li><li>• 組成跨部門的企劃團隊研究政策選項</li><li>• 延聘外部顧問與專家</li><li>• 組成審議委員會並進行公開諮詢</li></ul>
3. 執行政策	<ul style="list-style-type: none"><li>• 挑選主要負責人</li><li>• 設立適當的執行組織</li><li>• 規劃重要的策略與必要的資源</li><li>• 提出方案、程序與計畫</li><li>• 監測過程並收集回饋資料</li></ul>

資料來源：Neo & Chen, 2007: 200.

## 第6章第4節

# 動態治理的基礎要素

### 一、文化基礎

研究組織文化學者雪恩(Edgar Schein)定義組織文化指組織成員所共同持有較深層的基本假定與信念，而為組織對自我及其環境認為理所當然的基本方式，並在潛意識的狀態下運作(王瓊恩, 2001)。

新加坡立國之初，設定政府治理基本信念：經濟成長是其他政策得以推行的重要基礎，政府是國家長期穩定發展的核心，所有治理作為必須具未來導向，建構治理文化與基本原則：1. 反貪腐原則、2. 菁英統治政治、3. 理性、務實與結果導向、4. 善用經濟誘因與市場機制。

## 第6章第4節

# 動態治理的基礎要素

### 二、人才培育

新加坡總理李光耀認為「新加坡是人造的」(Singapore is man-made)，建構一套人才培育與管理的哲學：在策略領導、菁英主義與廉潔品格3項前提下，進行人才的甄選、發展與留用。

### 三、流程創新

- (一) 預測未來—重新塑造領導思維
- (二) 配置財務資源—更新組織活動
- (三) 應用系統性原則—重新設計結構性連結

## 第7章第1節

# 人權觀念的起源與發展

- 一、歐洲文藝復興運動和人權思想的萌芽  
以第一次提出「人權」概念的義大利詩人但丁強調上帝給予人類最大的恩賜即是人的意志自由。
- 二、歐洲啟蒙運動與第一代人權運動的發展  
啟蒙運動對現代人權發展最重要的貢獻提供了理論基礎：在「自然權利說(天賦人權)」與社會權利說(社會契約論)兩個方面的思想淵源。
- 三、社會主義運動與第二代人權運動的發展  
社會主義思潮的代表性人物法國的聖西門、傅立葉、英國的歐文和德國的馬克思等人共同聚焦資本主義經體制所存在的剝削問題及社會資源分配不均等的現象。

## 第7章第1節

# 人權觀念的起源與發展

四、民族自決運動與第三代人權運動的發展

自第一次世界大戰結束後，受到美國總統威爾遜提出「民族自決」口號的影響，各民族之間長久以來存在歷史糾葛問題，一方面是國家內部的民族紛爭而言，另一方面是民族國家所面臨的外部壓迫。隨著1989年東歐共產政權一系列傾頹和蘇聯解體，國際社會交織著「統合主義」（歐盟）與分離主義（前蘇聯）兩種發展的面貌，使各個民族國家之間開始探索新的互動關係。當民族自決權成為人權的內涵，使人權觀念的發展超越個人走向民族，超越了國家的範疇，走向「集體人權」的概念。

## 第7章第2節

# 人權清單與國際人權公約

依據聯合國憲章序言中，一開始提到「我聯合國人民同茲決心，…重申基本人權，人權尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念…」標誌著國際社會所揭櫫人權理想。國際人權保障體系的確立與發展，主要透過《國際人權憲章》的基礎建構及各種攸關具體人權保障的國際公約發展，從而形成當代人權保障的國際規範體系。

攸關人權清單形成與確立的《國際人權憲章》而言，實係包括了《世界人權宣言》、《公民與政治權利國際盟約》、《經濟、社會及文化權利國際盟約》、《公民與政治權利國際盟約任擇議定書》、《旨在廢除死刑的公民及政治權利國際盟約第二項任擇議定書》等內容。

## 第7章第2節

# 人權清單與國際人權公約

當代人權清單的逐步形成，以聯合國大會於1948年12月10日以第217A(III)號決議所通過的《世界人權宣言》為發展奠基的里程碑。

1989年12月15日聯合國大會進一步通過《旨在廢除死刑的公民及政治權利國際盟約第二項任擇議定書》。由於「生命權」實為所有人權保障之基礎，故聯合國基於…「廢除死刑有助於提高人的尊嚴和促使人權的持續發展」、「廢除死刑的所有措施應被視為是在享受生命權方面的進步」、「為廢除死刑作出國際承諾」3個宗旨，通過此一議定書以供盟約國簽署、加入及推動。

## 第7章第4節

### 公共治理與人權、法治

1992年由28個重要的國際領袖共同發起成立「全球治理委員會」，於1995年聯合國岸立50週年之際發表1份為「我們的全球芳鄰」報告，何謂「治理」？治理是各方面用以管理其同事務的諸多方式的總和，包括個人的與機構的、公共的與私人的。使彼此衝突或帶有分歧的各種不同利益得以由此而相互調和，並進而合作以採取行動的持續過程，不僅包括那些被授權得以強制執行並迫使人們順從的正式機構與政權組織，更包括那些人們與機構皆共同接受或代表其利益的各種非正式安排。

## 第7章第4節

# 公共治理與人權、法治

法國國家科學研究中心學者史莫茨女士(1988)對於「全球治理委員會」所提出的「治理」定義曾將其歸納為4個主要特徵：

- (一) 治理既不是一套規則，也不是一種活動，而是一種過程。
- (二) 治理不是奠基於支配，而是以協調為基礎
- (三) 治理同時涉及公部門與私部門
- (四) 治理並不是一種正式的制度，而是有賴於持續的互動

亞太經濟社會委員會提出對於「良好的治理」或「善治」的8個重要特徵，分別是：

- (一) 參與
- (二) 法治
- (三) 透明度
- (四) 回應性
- (五) 共識取向
- (六) 公正性及包容性
- (七) 效能與效率
- (八) 課責

## 第7章第4節

# 公共治理與人權、法治

經由以上分析，公共治理與人權、法治之間具有下列密不可分的關係：

- 一、公共治理受「法治」(rule of law)原則所拘束，而發展一套與現代人權保障原則相契合的法制體系，則不僅是公共治理的核心價值，更是決定公共治理成敗的關鍵因素。
- 二、基於人權事務涵蓋每一個社會成員的整體生活，也就使得現代社會的公共治理已非政府權力所能獨占而行使。
- 三、利益衝突乃是多元社會難以避免的現實問題，幾乎所有的社會發展或改革措施也都無法迴避會產生價值衝突與目標選擇的問題。

## 第7章第2節

### 人權清單與國際人權公約

- 四、正義為人權、法治的核心價值，更為重要的是如何消除社會上經常存在的不平等現象，及如何戮力於剷除社會上形成歧視的各種根源，實為追求正義的起步。
- 五、公共治理的課責機制，不僅依賴於法制建立「權責相符」的規範體系，同時也建立起大眾參與的監督及媒體輿論的制衡機制。

## 第8章第1節

# 全球化和全球城市的興起

全球化的經驗研究中，最開始不外乎政治、經濟和文化面向，再有Beyer(1994)加入社會面向，David Held等人更細緻將經濟分為貿易、金融、生產等領域，也加入軍事、遷移和環境面向。(沈宗瑞, 2001)

全球化的定義：

- 一、Martin Albrow(1990):那些世界各民族融合成一個單一社會、全球社會的變化過程。
- 二、Robin Cohen 和Paul Kennedy(2000):這個變化過程其實是一個不穩定的狀態呈現，其中沒有那一方比另一方更具有意義，因此認為理解成「或多或少同時發生的一系列相互強化的社會轉型」。

## 第8章第1節

# 全球化和全球城市的興起

- 三、Cohen和Kendy(2000):提出「全球化之布」，歸納6種對全球化的理解：(一)時空概念變化、(二)文化互動的增加、(三)世界居民所面臨的共同問題增加、(四)相互聯繫和相互依存的增強、(五)跨國行為體的發展和跨國組織網絡的擴展、(六)全方位的一體化。
- 四、Roland Robertson(1992):揭示文化、社會及其他要素怎麼結合在一起，促進互動的增加，稱為「世界的壓縮」(global compression)
- 五、Ulrich Beck(2000)理解「全球化是距離的消失」的說法與Anthony Giddens(1994)認為「全球化是不受距離限制行為和生活」觀念，在意義上是相同。

## 第8章第1節

# 全球化和全球城市的興起

在討論全球化城市興起的議題時，會從全球經濟、全球金融、全球政治系統、全球文化的整合談起。

Olds(1995)認為全球化具有有5個主要的面向：

- 一、國際金融系統的發展和再結構
- 二、財產市場的全球化
- 三、跨國公司
- 四、社會關係、世界社會網絡和認識的社群的擴張
- 五、移動和網絡

全球城市在學術上的探討是將其視為一個新的都市層級，是將全球城市加諸於原有都市層級之上，並且將原有的「國家的城市—區域」放置在「全球—區域」的空間層級來討論(簡博秀、周志龍, 2002)。

## 第8章第2節

# 全球城市的內涵與特色

Sassen於1991年的著作首創「全球城市」一詞，也是創建全球城市理論的重要代表人物，其代表作《全球城市：紐約、倫敦、東京》被奉為全球城市研究領域的經典著作，引用率極高，指出2個影響全球化城市發生的相互因素：一是經濟活動的全球化，另一個是生產者服務業的組織結構和金融產業本身。

Sassen(1994)在歸納紐約、倫敦、東京等城市的發展屬性後，全球城市扮演多樣功能：

- 一、是世界經濟(組織)高度集中的指揮地點
- 二、為金融及專業化領導性經濟部門的主要聚集區域
- 三、為前述領導性產業的生產地
- 四、也是一個市場

## 第8章第2節

# 全球城市的內涵與特色

Sassen認為全球城市的定義較為主觀，設法具體歸納出全球城市一般有以下特點：

- 一、具國際性、為人熟知。如巴黎
- 二、積極參與國際事務且具有影響力。如紐約
- 三、擁有相當多人口。(100萬人口)
- 四、有重要的國際機場
- 五、擁有先進的交通系統
- 六、有先進的通訊設備
- 七、亞洲城市要吸引外來投資，設有相關移民社區
- 八、西方城市設有國際文化社區
- 九、擁有國際金融機構、律師事務所、公司總部和股票交易所，並對世界經濟起關鍵作用

## 第8章第2節

# 全球城市的內涵與特色

- 十、有蜚聲國際文化機構
- 十一、具濃厚的文化氣息
- 十二、擁有強大而有影響力的世界性媒體
- 十三、有強大的體育社群
- 十四、在近海城市中，擁有大型且繁忙的港口

Friedmann將世界城市體系依經濟發特性及在全球經濟市場所扮演的空間功能角色地位，劃分為4大類：

## 第8章第2節

# 全球城市的內涵與特色

表 8-2 Friedmann 之世界城市的類別

類別	世界都市
全球金融聚集點 (global financial articulation)	倫敦、東京、紐約
多國籍聚集點 (multinational articulation)	邁阿密、洛杉磯、法蘭克福、阿姆斯特丹、新加坡
重要國家聚集點 (important national articulation)	巴黎、蘇黎世、馬德里、墨西哥市、聖保羅、首爾、雪梨
次級國家／區域聚集點 (sub-national/regional articulation)	大阪、舊金山、西雅圖、休斯頓、芝加哥、波士頓、溫哥華、多倫多、蒙特婁、香港、米蘭、里昂、巴塞隆納、慕尼黑、杜塞道夫

資料來源：Friedmann, 1995:24.

## 第8章第2節

# 全球城市的內涵與特色

基於全球化的環境下，國家對於空間產生再層級化 (re-scaling) 的現象，出現許多「空間生產選項」，Brenner(1999)以歐洲城市體系為例，分為全球城市、歐洲都會區、國家都會中心及功能性都市等不同層級空間。

全球城市乃當今全球互動網絡的重心，基於此，實務規劃者應該注意到2個發展重點：一、全球城市應以「全球在地化」(Glocalization，原義是「全球觀點隨地方環境調整」)的精神為內涵。二、應該是一個「城市—區域」(city-region)分工互補的平臺。

## 第8章第3節

# 城市—區域的發展與都會治理

Scott(2006)預見會有越來越多以問題解決(problem-solving)為目的的之跨區域論壇或組織出現。

李長晏(2011)認為「城市—區域」治理模式的意涵超越了傳統上的地方治理概念，把城鎮間用策略性空間規劃做一個目標導向的治理，讓區域內各地方能夠有清楚的發展目標，以達到區域治理的功能，以英國治理為例。(鄭安廷, 2010；孫同文、林玉雯, 2011)

因此，「城市—區域」或稱「大都會」模式也成為21世紀以來英、美政府在區域治理上的中心思想。

## 第8章第3節

# 城市—區域的發展與都會治理

都會治理可以歸結為幾項要素：

一、具有國家、市政府與私部門的組織之間進行合作的特性。

二、這種合作是透過制度化的建構

三、是一種公、私制度之間共同合作的任務

四、行動者自願性的網絡透過多重的網絡進行合作

學者在從事都會問題研究時，大致可分為3種不同的途徑：(陳立網、李長晏, 2003；林水波、李長晏, 2005)

一、傳統改革主義者：主要從結構途徑研究區域政府，通常透過市縣合併、兼併、聯盟制等結構性的政府改革，而代之以單一、全功能的都會區政府，內涵上關切公民文化健全及社會公平。

## 第8章第3節

# 城市—區域的發展與都會治理

- 二、公共撰擇理論:都會區內若有許多不同的地方政府存在且管轄區彼此重疊，可透過相互競爭方式，以最有效率、效能和回應性來滿足不同公民需求，內涵上重視效率、效能及回應的達成。
- 三、新區域主義:在地方政府、社區組織、企業組織及非營利組織之間，建立一種都會區治理策略性夥伴關係，內涵上是傳統改革主義者與公共撰擇理論的折衷與結合，解決都會區問題時，競爭與合作2種體制交互運用。

## 第8章第4節

# 英、美的都市發展與都會治理

1855年所成立都市工作委員會是較正式的倫敦大都市區地方管理機構。1888年的《地方政府法》(The Local Government Act)是英國近代關於地方政府管理重要的立法，該法案為倫敦市產生第1個選舉的城市政府——「倫敦郡議會」。

進入20世紀，越來越多的倫敦居民遷出倫敦郡議會的管轄區域，面臨現代化帶來諸多社會與政治問題，1947年《城鄉規劃法》明確規定與保障大倫敦的整合區域規劃地位。

1963年新制訂《倫敦政府法》，1965年成立了大倫敦市議會代替「倫敦郡議會」，將原有52個都市自治區重組為32個倫敦自治市和倫敦城，保持著「大倫敦市議會——自治市議會」的兩級政府管理模式。

## 第8章第4節

# 英、美的都市發展與都會治理

### 一、大倫敦都會區治理的演進：

1997年在新工黨政府決定採取公民投票方式，重新引入民主選舉產生的大倫敦政府，2000年5月4日舉行大倫敦市政府之市長、大倫敦市議會議員及部分地方議員選舉，以強化都會區發展之整體性。

### 二、英國「城市—區域」治理體制之成型：

2006年英國政府出版《英格蘭城市國家》(State of the English Cities)報告書逐步談到一個經濟發展區域和國際都市競爭所需要的策略和規模，指出英格蘭9大核心都市(伯明罕、布里斯托、里茲、雪菲爾、利物浦、曼徹斯特、紐卡斯爾、諾丁漢成立於1995年，2001年諾丁漢加入)在區域發展與跨越治理中所扮演的驅動角色，並建議以「城市—區域」發展模式，作為區域治理的首要模式(ODPM, 2006)。

三、英國區域治理機制的設計，李長晏(2011)將其區分成中央政府主導型的區域治理與地方政府主導型的區域治理兩類。

## 第9章第1節

# 醫療治理的背景與概念

全球化趨勢下，醫療服務面對的衝擊甚於以往，醫療專業人員面臨2大困境：一是在醫學與臨床新知不斷有突破的發現下，醫護人員無法僅憑藉一己之力，在自己專長領域的知識上，持續居於醫療服務的領導地位；二是隨著教育程度的普及，民眾對於健康照護的需求與期待，常常超過醫療機構在財政與人力資源能提供的服務範圍，使得世界各國的健康照護系統不斷尋求滿足民眾健康需求的方法（方憲蘭等, 2003）。較早提出此一概念的學者如Burau & Vrangbak(2006)指出制度變遷是治理研究的核心，並將此概念應用在醫療服務領域，認為醫療治理涉及醫療資源的重分配，受到國家特定環境系絡與制度的影響，也受到公共責任與專業自主性之間權衡的壓力。

## 第9章第1節

# 醫療治理的背景與概念

醫療服務的特性包括不確定性、保險的介入、資訊的不對稱、外部性及政府的干預等。依據世界衛生組織定義醫療政策是指為達成社會特定健康照護目標所執行的決定、計畫與行動。醫療政策作為公共政策的一環，也受政治、經濟與社會因素的影響。自19世紀以來，亦是各利益團體在政策過程的角力表現(Immergut, 1992)，不僅是政府對醫療體系運作的規範，亦具有資源重分配的目的(Feldstein, 2006)。

本章在討論醫療治理概念時，依資源配置範圍，區分為：

- 1、狹義觀點：聚焦醫療服務臨床治理討論，根據基礎醫學診斷、治療病人在身體或心理的不適或疾病，目的在促進臨床服務的品質。

## 第9章第1節

### 醫療治理的背景與概念

在實務的作法上，臨床治理是指確保臨床的專業標準，要素包括教育、臨床稽查、臨床效能、風險管理、研究與發展、開放性(Sterey, 2001)，以醫護專業人員為主要決策參與者形成的互動關係。

2、廣義觀點：對於醫療資源的配置與相關決策，促進醫療衛生政策的效率與品質，目的在提供病人適當的醫療服務。

Burau & Vrangbak(2006)對於以歐洲的丹麥、德國、英國、義大利、挪威等5國的醫療服務制度作為比較研究，以官僚組織、市場、網絡集團等4種治理模式進行比較，研究發現由過去以官僚組織為基礎的治理模式，逐變轉變為不同治理模式與醫療績效之間的組合，包括專業主導模式到契約模式。

## 第9章第2節

# 醫療治理與醫療政策網絡

網絡的特性，主要可從網絡規模、連帶強度及權力治理結構3個面向以探討：

- 一、網絡規模：網絡參與者的數目
- 二、連帶強度：參與者之間互動的頻率及相對距離
- 三、權力治理結構：參與者之間，在網絡中相對的地位關係及支配關係

這3個面向的不同排列組合，決定參與者的互動模式(林水波, 2001)。在進行網路分析時，基本要素包括：

第一是行動者：稱之為交接者或節點，屬於許多不同網絡，在各個網絡內扮演不同的角色。

第二是關係：關係存在及型態，較常見的關係型態：交易關係、溝通關係、情感關係。

第三是中心性指標：可衡量一個人的控制或影響力範圍的大小。

## 第9章第2節

# 醫療治理與醫療政策網絡

第四是中介性指標：代表一個網絡關係中，每兩兩行動者的互動必須透過某個行動者的程度。

本節是將網絡概念與利害關係人認定相結合，並以陳敦源(2011)等、劉宜君等(2005)兩篇關於全民健保政策改革(即二代健保)規劃過程論文作為分析案例，此一醫療政策網絡是由參與二代健保規劃過程的多元利害關係。

有關利害關係人的議題有3個面向的問題需要思考，首先是利害關係人界定，其次是利害關係人的需求，三是他們滿足需求方式(劉宜君等, 2005)，本節聚焦於第3個關於利害關係人的影響策略。

全民健保政策改革(即二代健保)的「保費新制方案」主要議題將原本6類14目的職業分類，改為以「家戶總所得徵稅」。

## 第9章第3節

### 醫療治理與民眾參與

Charles & DeMaio(1993)發展病人權力的4個層次：

- 一是父權模式或是家長作風(paternalism)，指專家知道最好的照顧方式與病人是有限介入過程。
- 二是分享決策(shared decision-making)，病人與醫師共同分享對於治療的決策過程結果。
- 三是將專業人員視為代理人(professional-as-agent)，專家擁有技術和知識，但將病人的偏好整合進入決策。
- 四是告知決策(informed decision-making)，是專家將專業知識移轉給病人，由其做最後的醫療決定。

## 第9章第3節

### 醫療治理與民眾參與

惟近年學者在討論民眾參與健康照護決策的議題時，先釐清在醫療治理過程中，民眾扮演不同類型的角色，Lomas(2001)將不同的民眾角色連結不同型態的醫療決策，指出民眾在健康照護領域扮演3種角色：一是納稅人、二是作為公共事務的集體意見表達者、三是病人。

## 第9章第4節

### 醫療治理與醫療觀光政策

許多歐美先進國家的中產階級可以負擔醫療費用，並以度假觀光方式享受世界級品質醫療照護。以醫療為主的觀光旅遊，主要多是進行技術較複雜的開心手術、器官移植、人工髖關節置換手術等(王明旭, 2006；劉宜君, 2008)。而以觀光或旅遊為主要目的，醫療處置為次要目的者，以健康檢查、簡易美容、整型手術為主。醫療與觀光的組合是一種相當新的產業利基。

醫療觀光政策之內容，依據進行階段不同，再細分為10大項目：

- 1、產品定位
- 2、品牌定位

## 第9章第4節

# 醫療治理與醫療觀光政策

- 3、市場定位
- 4、市場開發
- 5、市場行銷
- 6、顧客需求確認
- 7、財務安排
- 8、旅程安排
- 9、醫療服務提供
- 10、後續服務與風險管理

由此可知，醫療觀光政策的利害關係人包括：政府部門、民間部門與非利組織，就專業性而言包括醫療部門、觀光部門、交通部門、保險部門與餐飲部門等。

# 第10章第1節

## 風險與風險管理

學者詹中原(2004)則界定風險為「某項技術或活動在經過一段時間後產生特定影響的機率，著重災難發生或然率的探討」，可進一步闡述3組關於風險的核心意義：

(一)不確定性(uncertainty):指下列3組概念

- 1、沒有能力去辨認未來事件的風險程度
- 2、在因果關係中缺乏資訊
- 3、無準確地預測任何決策的後果的能力

(二)事件的機率(probability):指涉著一個特殊事件在某個特定時間、範圍與環境內發生機率，此種機率介於0跟1之間

(三)事件的影響(impact)

# 第10章第1節

## 風險與風險管理

為了讓個人或組織成員瞭解其本身之風險，依據來源、性質、個人認知、潛在損失標的、管理立場等面向，將風險做不同之分類，至少包含靜態風險與動態風險、純粹風險與投機風險、客觀風險與主觀風險、產風險、人身風險、責任風險與淨利風險、個人風險、企業風險等類型(沈大白, 2010；鄭燦堂, 2010)

風險管理基本上也就是一套資料蒐集、整理資料、分析資料及歸納演繹的過程(周大慶, 2007)。當代風險管理的起源，則可以德國及美國為溯源地，德國因第一次世界大戰戰敗後國內通貨膨脹急遽，企業為求生存發展出不同內容的風險政策，美國由總統小羅斯福因應1930年代的經濟大蕭條，建立由聯邦政府承擔責任的聯邦儲備體系而來，不可諱言，風險管理在這一階段發展僅於金融或保險領域中而已。

# 第10章第1節

## 風險與風險管理

界定風險管理3要素：第一，管理目標；第二，資訊蒐集與解釋；第三，影響人們行為與調整系統架構所採取的措施。張春雄等人(2011)進一步說明了企業界風險管理所採取的5項重要步驟：

- (一) 風險認識
- (二) 風險衡量
- (三) 對策選擇
- (四) 決策實行
- (五) 績效之評估回饋

## 第10章第2節

### 公部門之風險管理

事實上，政府所面對的風險大致可區分為2類，第一類是民眾和國家；利益面對的風險，第二類則是維持運作的風險。政府的角色可分為拘束、保障和營運管理。就公部門而言，通常衡量風險的標準不是科學性而是具備政治性，其重點在於權力與協商。

以我國來說，歷經88年921大地震後，至90年代初期由於颱風災害與暫停民生供水等事件，政府開始重視施政潛在風險，行政院於94年8月8日核定「行政機關風險管理推動方案」函頒各機關實施，此方案所謂風險管理強調「整合性」，行政院為改善所屬各部會機關治理、降低財務損失、提升運作益、達成施政目標及

## 第10章第2節

### 公部門之風險管理

掌握創新突破機會，於97年4月1日函頒「行政院所屬各機關風險管理作業基準」，嗣於97年12月8日前開基準納入「危機處理」專章」，配合名稱修正為「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」。

## 第10章第3節

# 從風險管理至風險治理的轉變

「治理」較過去「政府」的概念更具彈性，意涵也較豐富、廣泛，兩者的比較可參照如下：

表 10-2 政府與治理觀點的對照

項目	政府	治理
主體	公部門	公部門、私部門、或兩者合作
權力運作	由上而下	上下互動
特質	強調制度	強調過程
理論觀點	以國家為中心，從政府觀點思考社會政策	國家與公民社會各享自主性，兩者相互依賴與合作

資料來源：孫本初、鍾京佑，2005：112。

## 第10章第3節

### 從風險管理至風險治理的轉變

Provan & Kenis(2008)則認為網路治理可依「中介程度」及「參與程度」等兩構面區分為3種型態：

第一種形態為「參與—治理之網絡」(Participant-Governed Networks):網絡成員並無主從之分，而是透過完全「去中心化」的彼此參與及互動等歷程達成目標。

第二種形態為「領導組織—治理的網絡」(Lead Organization-Governed Networks):透過所謂「領導組織」來進行溝通協調與權力分配的中介性角色。

第三種形態「網絡管理的組織」(Networks Administration Organization):介於第一種及第二種形態之間

## 第10章第3節

# 從風險管理至風險治理的轉變

有關這3種網路治理形態的「有效性」，則可依「信賴程度」、「網絡中參與調個數」、「目標一致性」及「對網絡層級其能力的需要程度」等構面進行區如下：

表 10-3 網絡治理型態其有效性的因素區分

治理型態	信賴程度	參與協調個數	目標一致性	對網絡層級能力之需要程度
參與治理	高密度	少	高度	低度
領導治理	低密度／高中心	中等	適量低度	中等
網絡管理組織	中等密度	中等至多	適量高度	高度

資料來源：Provan and Kenis, 2008: 237.

## 第10章第3節

### 從風險管理至風險治理的轉變

Smith與Brian Toft(1998)曾指出在風險分析的核心上，治理的議題是重要的，公部門則需要訓練可以處理組織內部不確定性及能與利害關係者溝通此不確定性之管理者。美國總統與國會風險評估與管理委員會在1997年報告所提出的風險管理架構中，其以「問題/系絡」為出發，除風險辨識、方案選擇、決策、行動、評估等5個基本步驟外，透過「緊密連結利害關係人」為核心建構出的風險管理週期。

# 第10章第3節

## 從風險管理至風險治理的轉變

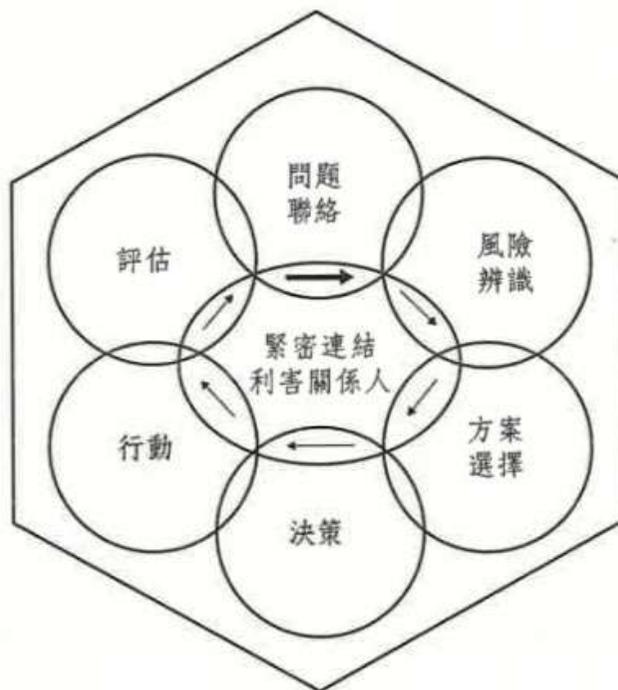


圖 10-2 風險管理週期

資料來源：US Presidential/Congressional Commission on Risk Assessment and Risk Management, 1997.

## 第10章第3節

# 從風險管理至風險治理的轉變

Eaton(2011)指出風險治理是新興的詞彙，實際係以「公司治理」與「風險管理」為基礎，此2個概念皆有數十年的發展了。風險治理指涉制度架構與政策過程，其對團體、社會或國際社群在規範、降低或控制風險問題之集體行具有指引與限制的作用。傳統的風險管理著重管理者如何認知風險與控制風險；當代風險治理所強調是如何在集體行動系絡下，協調與整合不同行動者共同處理風險過程。