

空大110下視訊面授
行政學(下)ZZZ002班 第一次上課

環境系絡、政策投入

授課老師：賴維堯(空大公行系副教授)

上課日：民國111年2月22日

Public Administration

空大110下視訊面授 行政學(下)ZZZ002班

▲作業繳交規定：

- (1)第一次平時作業(電腦或手寫均可)期限：**111/4/10**
- (2)第二次平時作業(電腦或手寫均可)期限：**111/6/12**
- (3)電子檔(word或pdf格式)傳至→賴維堯老師gapps信箱
lwy@gapps.nou.edu.tw

▲第三項平時成績(視訊課堂出勤參與)規定：

- (1) 4次出勤者90分 3次出勤者85分
 2次出勤者75分 1次出勤者70分
- (2)視訊上課時，積極參與及回應者，酌予加分

環境變遷：一般環境系絡(一)

▲1. 自然環境因素

- (1)地勢(地理)狀況 (2)氣候狀況 (3)物產狀況

▲2. 文化環境因素

- (1)典章制度(institutions)，為社會文化的主軸
(2)技藝知識(technologies)，為物質文化的主軸
(3)思想信仰(ideologies)，為心智文化的主軸

▲3. 社會環境因素

- (1)人口結構狀況 (2)人民教育狀況
(3)集會結社狀況 (4)階級流動狀況
(5)社會風氣狀況

環境變遷：一般環境系絡(二)

4

▲3.社會環境因素 (1)台灣人口結構二大變化

①**人口老化**：關於我國人口老化議題，65歲以上老人占全體人口比率早於82年來到了7%之聯合國所稱老化第一階段**高齡化社會**(Ageing Society)，並已於107年上半年達到14%，成為老化第二階段**高齡社會**(Aged Society)，接下來預估於115或114年超過20%，屆時台灣追上日本，成為**超高齡社會**(Super-Aged Society)的一員

②**少子化**：我國6歲學齡人口逐漸下降，97年為24萬名兒童，107年為18萬名兒童，十年減少幅度約24%；6直轄市中，除台北市減少11%，其餘皆減少超過20%，全國368個鄉鎮市區，347個學齡人口全衰退，其中以嘉義縣10年來減少最多幾乎折，嘉義縣也成為全台消失最多學齡人口的縣市

②**人口首度負成長(死亡交叉)**：109年出生16萬5千多人，死亡17萬3千多人，死亡人數超過出生人數，台灣人口首度負成長。110年新生兒再減為15萬3千多人，創歷年新低，人口連二年負成長

環境變遷：一般環境系絡(三)

5

▲3.社會環境因素

(2)社會風氣狀況—以同性婚姻為例

①106.5.24大法官釋字第748號解釋：民法婚姻規定未使相同性別二人，得為經營共同生活之目的，成立具有親密性及排他性之永久結合關係，於此範圍內與憲法意旨有違，有關機關應於2年內修法，逾期未完成法律之修正或制定者，同性二人得依民法婚姻章規定，向戶政機關辦理結婚登記

②107.11.24公民投票「反同三案」(婚姻限定1男1女結合、以民法婚姻規定以外其他形式保障同性2人經營永久共同生活、國中小不應對學生實施同志教育)以586、504、540萬張同意票數通過之，但因公投拘束力薄弱，加上蔡英文(1956~)總統支持婚姻平權多元成家、執政團隊依恃大法官第748號解釋，行政院院會乃於108.2.21通過同婚專法草案

環境變遷：一般環境系絡(四)

6

▲3.社會環境因素

(2)社會風氣狀況—以同性婚姻為例

①106.5.24大法官釋字第748號解釋

②107.11.24公投通過「反同三案」，但不敵行政院院會
108.2.21通過同婚專法草案

③108.5.17立法院微調行政院草案內容、三讀通過
「**司法院釋字第748號解釋施行法**」
，一週後5.24該法生效施行首日，全
台共計**526對**同性伴侶完成結婚登記



環境變遷：一般環境系絡(五)

▲3.社會環境因素

(2)社會風氣狀況—以同性婚姻為例



108.5.24司法院釋字第748號解釋施行法生效施行，我國為亞洲第一個同性結婚合法化的國家，至109.5.22即滿一週年，實務動態：

- ①全國完成同性結婚登記對數共**4021對**：異國籍同婚189對(男性多數占83%)、**國人同婚3832對**(女性多數占72%)
- ②4021對新人同性結婚：女性2773對(69%)、男性1248對(31%)→**同男同女比例約3比7**。按縣市別前三名：新北市815對(20%)、台北市633對(16%)、高雄市534對(13%)
- ③依據行政院性別平等處所作民調，同意同性伴侶應有合法結婚權利者由107年37.4%增至109年52.5% →國人逐漸接受同性結婚，展現包容多元、尊重與重視平權的社會

環境變遷：一般環境系絡(六)

▲4.經濟環境因素

- (1)工商農漁水產業狀況
- (2)財政金融狀況
- (3)國際貿易狀況
- (4)社福及醫療狀況
- (5)國民所得水準及分配狀況

①**M型社會**(M-shaped Society)係日本趨勢專家、美國加州大學洛杉磯分校(UCLA-University of California, Los Angeles)組織管理教授**大前研一**(Kenichi Ohmae, 1943~)2006日文著作《**ロウアーミドルの衝撃**》(中下階層的衝擊)、商周出版社中譯為《**M型社會**》所提之概念，形容**富者增多**，**貧者也增多**，**但中產階級減少**之兩頭高、中間低的日本社會型態



環境變遷：一般環境系絡(七)

9

▲4.經濟環境因素

(5)國民所得水準及分配狀況

②顧志耐係數(Kuznet's Indicator)/五等分位差距倍數

先將國民按所得高低分成五群(五等)，最高1/5富者平均所得與最低1/5貧者平均所得之兩者相比倍數，稱為顧志耐指數，該數據越高，顯示貧富差距(貧富不均)現象越嚴重，從而衍生棘手社會問題

★家庭可支配所得五等分位差距倍數(The ratio of household income, top 20% to lowest 20%) = 最高20%家庭可支配所得 / 最低20%家庭可支配所得

將全國家庭依其可支配所得大小排序後，再將戶數五等分(每等分均包含全國20%的家庭)，計算最高20%家庭的平均所得為最低20%家庭所得之倍數，即五等分差距倍數，倍數愈大，所得分配愈不均；倍數愈小，所得分配愈平均

環境變遷：一般環境系絡(八)

▲5.科技環境因素

- (1)替代性能源
- (2)網路及虛擬/實境
- (3)AI人工智慧及Robot機器人
- (4)重點及專長科技狀況

▲6.政治環境因素

- (1)政治文化
- (2)憲政體制
- (3)政黨及選舉
- (4)族群認同及統獨爭議

▲7.法律環境因素

- (1)法治觀念及依法治理
- (2)社會立法潮流
- (3)國貿財經法令發展

環境變遷：一般環境系絡(九)

11

▲5.科技環境因素之AI & Robot

日本軟銀創辦人孫正義(1957~)2019.6.22受邀來台參加DIGITIMES主辦的「G2 and Beyond：全球產業秩序的解構與創新論壇」，首次在台發表演說—「G2新局下全球科技產業的變革與資本流動」為題。孫氏演講精華「AI革命來臨」，建議點閱如下媒體報導



- (1) < 軟銀孫正義預估：人工智慧**2040**將成為「超級天才」**機器人數目將超越全球人口** >，風傳媒
- (2) < 軟銀創辦人孫正義預測 人工智慧掀革命 >，中時電子報
- (3) < 軟銀創辦人孫正義：AI時代 人須學習與改變 >，聯合新聞網

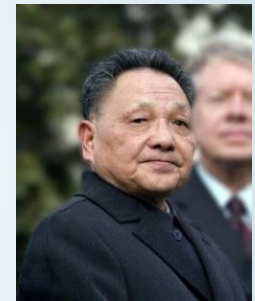
注：**G2**指中美雙雄、**G7**指七大工業國組織(美國、日本、德國、法國、英國、義大利、加拿大)、**G20**指二十國集團(成立於1999，成員除G7外，增納俄羅斯、中國、阿根廷、澳大利亞、巴西、印度、印尼、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南非、韓國、土耳其、歐盟)

環境變遷：一般環境系絡(十)

12

▲ 8. 國際環境因素

(1) 中國崛起：鄧小平(1904~1997)1978推動深圳試點經濟改革、逐步擴大全國經濟改革以達成具社會主義特色之中國經濟市場體制（國企>民企）



1979鄧小平訪美照片-
中國最高領導人與
後方人物美國卡特總統

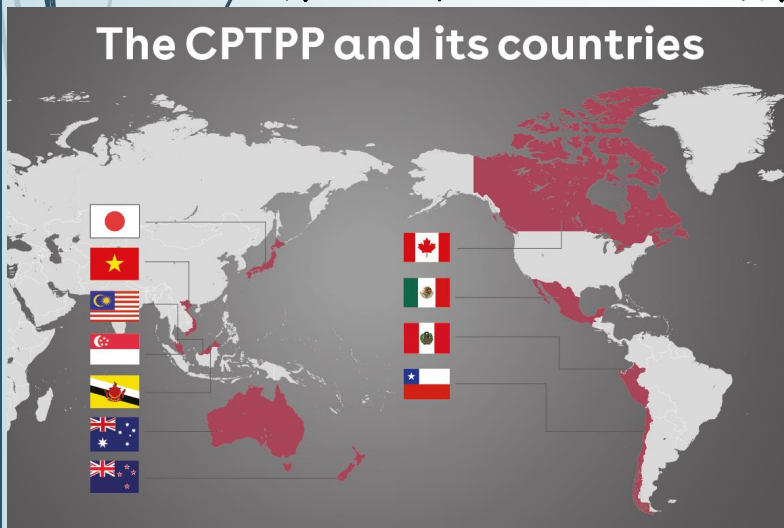
(2) 中美兩強競爭

(3) 台美日中四角國安策略

環境變遷：一般環境系絡(十一)

▲ 8. 國際環境因素

- (4)自由貿易 \longleftrightarrow 保護主義 (5)恐攻及突發衝突
- (6)全球化與區域經貿組織：①WTO世界貿易組織、EU歐洲聯盟、APEC亞太經濟合作會議、ASEAN東南亞國家協會。②**CPTPP跨太平洋夥伴全面進步協定** (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)：11成員國(加拿大、墨西哥、秘魯、智利、紐西蘭、澳洲、汶萊、新加坡、馬來西亞、越南、日本)2018.3.8簽署，同年12.30生效



注：美國原為成員之一，但川普總統上任後退出

環境變遷：一般環境系絡(十二)

14

▲8. 國際環境因素

- (4)自由貿易 \longleftrightarrow 保護主義 (5)恐攻及突發衝突
(6)全球化與區域經貿組織：③RCEP區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership)，由東南亞國家協會發起，中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭參加，2020.11.15合計15成員國正式簽署成立

注：印度原為參與國之一，因印中關係生惡，簽署生效前退出

根據東協資料，RCEP區域內國家人數為22億人(占全球人口30%)，經濟規模達到23兆美元(占全球總額30%)，貿易規模則占全球總量28%，是全球最大的由貿易協定



環境變遷：運作環境系絡(一)

運作環境之探討，係屬行政學之次級學術系統——
比較行政(Comparative Administration)範疇

▲1.開發國家之政治與官僚體制特質

(1)政治特質：

- ①參與型政治文化、②憲政分權
- ③政策決策理性化及程序化、④政體具高度正當性

(2)官僚體制特質：

- ①韋伯理想型模式、②政府機關專業分化
- ③公共服務專業意識、公共信託業(public service is a public trust.)
- ④官僚具政策影響力、**權力雙重傳遞現象(double transfer of power)**：選民→執政團隊→高階文官

環境變遷：運作環境系絡(二)

▲2.開發國家之行政文化特質

- (1) **理性主義**：政策制定依據科學知識，尋求普遍性或理解性意見，而非仰賴超自然神秘力量
- (2) **功績主義**：公務員甄補、調派、陞遷依其能力及績效，不問性別、族群、宗教、政黨等身分歸屬因素
- (3) **冒險主義**：勇於創新及接受挑戰，突破現狀
- (4) **事實取向主義**：以事實作為價值判斷基準，施政重視客觀論證取代感情或主觀，俾說服民眾支持
- (5) **行政中立主義**：遵循黨政分際原則，政治不干擾行政、行政不阻擾政治

環境變遷：運作環境系絡(三)

▲3.開發國家之古典行政系統

(1)法國官僚制度：

- ①中央集權、②官職與工作低度密合
- ③公務員享**完整勞動權**、參與人事管理
- ④公務員行業具高度社會地位

(2)德國官僚制度：

- ①統一法制、分權管理、②公務員忠誠奉獻
- ③公務員具濃厚**基爾特(Guild)**職業行會精神

(3)日本官僚制度：

- ①終生**永業制**、但部際人事交流較低
- ②學長制文化、同年升至常務次長時他人提早退休
- ③高階文官兼具政治及官僚角色
- ④公務員半途離職者多往政治工作發展

環境變遷：運作環境系絡(四)

▲4.開發國家之公民行政系統

(1)英國官僚制度：

- ① 貴族文化傳統
- ② 職務分類、人事法制彼此區分
- ③ 專業參與政策過程、嚴守文官匿名及中立原則
- ④ 公務員享社會尊榮地位

(2)美國官僚制度：

- ① 分權化、民主化
- ② 政治分肥(政治恩惠)傳統
- ③ 專業主義

環境變遷：運作環境系絡(五)

◆ 1. 開發中國家之行政生態特質(一)

(1) 政治精英間普遍存有**致力發展**的心願

各國間變遷策略與內涵雖有差異，但共同目標如下：

① 增加工業及農業生產

② 改善人民生活水準

③ 推行教育公衛等社會福利計畫

④ 改變女性或低階者傳統角色

⑤ 扭轉人民忠誠對象由部落轉為國家

(2) 民間社會高度**依賴公部門**領導

普遍認同政府或行政部門是變革擘劃者及最佳行動者，俾以帶領社會及人民依循國家計畫路線前進，從而行政機關(官僚體制)成為執政團隊必須合作依靠的治理夥伴

環境變遷：運作環境系絡(六)

◆ 1. 開發中國家之行政生態特質特質(二)

(3) 社會遭遇初期發展的**政治不穩定**

建國或革命改造政體後，殖民與本土兩股勢力、新舊社會精英、不同族群之間有待融和，加以經濟資源及技術人力缺乏，致使執政初期難免發生衝突、暴力或武力現象

(4) 現代與傳統兩群**精英存有差距及代溝**

新興的現代化精英取向西方與改革，傳統精英較關懷地方及農村，並視變遷為危害利益之威脅；前者年紀較輕，後者年長者居多

(5) 各政治面向的**發展不平衡**

多數開發中國家承襲歐美三權分立憲政體制，但三權政治制度、行政機關(官僚組織)與軍事部門(軍官團)三者間理念、人力及社會支持力相當不一致，發展步調參差不齊

環境變遷：運作環境系絡(七)

◆ 2. 開發中國家之行政文化特質

- (1) **權威主義**：強調統治及服從關係，顯現官僚支配主義或重官輕民思想，正為「民為貴，社稷次之，君為輕-民本思想萌芽者**孟子**(372~289 BC)所主張」之相反
- (2) **家族主義**：家族型態或勢力侵進行政部門，雖強調和諧與次序，但衍生公私不分現象
- (3) **關係及特權主義**：著重**人際紐帶關係**(nepotism、**裙帶關係**)，輕忽職務關係；公職非生涯職務，而是光耀門楣及爭權奪利的工具，競逐個人及族群或黨派的特權，少有為民服務精神
- (4) **通才主義**：人才堪任多元職務，且常有官大學問大的意識，影響之下專業主義很難興起



孟子畫像-
台北故宮珍藏

環境變遷：運作環境系絡(八)

◆ 3.開發中國家之行政制度及行為特質

- (1) **重疊性**(overlapping)：結構並不一定產生其應有之全部功能，而是由**不同結構履行局部相同功能**，例如已設國會、政府機關、選舉制度，同時亦有從事政治及行政功能的家族、同鄉或同校團體、宗教組織，前者實效不張或走上形式化，後者雖混雜不一，卻產生行政影響功能
- (2) **異質性**(heterogeneity)：同一時間、地區內，存現**極不調和現象**，例如不同制度、行為、觀點
- (3) **形式主義**(formalism)：**理論與實務、應該與事實之間距離甚遠**，例如實質意義已失之儀式化堅持作為、重視證書及文憑但不驗證實質知能
- (4) **貪腐**(corruption)：官員貪污腐化不絕，**辯護為制度的部分**(a part of the system)；若無，行政難運作

開發中國家之行政制度及行為特質 —公務人員考題小測驗

105年公務人員特種考試 身心障礙人員考試
五等考試 一般行政類科 行政學大意

2014年3月8日馬來西亞航空公司MH370班機從吉隆坡飛往北京途中，發生離奇失蹤空難事件，事發搜救初期赫見馬來西亞巫師蒞臨吉隆坡機場作法啟示班機去處。依雷格斯(Fred W. Riggs, 1917~2008)之理論見解，此一事件足以突顯開發中國家行政制度與行為的下列那項特質？

(A)重疊性 (B)異質性 (C)形式主義 (D)權威主義

課堂隨即測驗：請同學作答，PO上答案選項



台灣行政制度及行為特質 —異質性之歷史小故事

台灣第一部電腦



中國時報：1956，IBM在台灣設立分公司，隔年1957賣了第一套電腦主機給台糖公司，當時是用牛車載著電腦主機拉進糖廠，形成「現代與傳統並存的異質性社會現象」，堪為開發中國家行政制度與行為之異質性特質—代表性圖相案例

政策投入：政策過程分析架構

環 境

投入(Inputs)

需求(Demands)

支持(Supports)、
反對(Opposition)

政 治 體 系
轉 換
(Transformation)

產出(Outputs)

權威性決策與行動

回饋(Feedback)

政策投入概念

1. **需求(demands)**：國家大政和凡百庶政，理論上均以回應並滿足民眾需求為依歸，亦即民眾需求：小者路平燈亮溝清空氣好、中者搞好經濟縮短貧富、大者宣揚正義或統獨等政治價值，就是政府運作的主要投入因素
2. **支持(supports)**：民眾在向政府機關表達需求時，相對地也需提供支持的資源，例如：納稅、遵守法令、投票、應考試服公職(公部門文武職務)，是以支持是另一重要的投入因素
3. **反對(oppositions)**：民眾對政府不僅有支持的投入，亦有反對的投入，例如：集會遊行異議表述、陳抗衝突或自力救濟、公投倡反調主張，均是反對的表達，其至首長民調支持度低落，不失為柔性反對

政策投入機制

民眾之需求、支持、反對，除經由個人以各種方式表達外，亦可透過集體的方式，予以表達，故而個人及集體方式之投入機制(管道)如下：

1. 公民參與
2. 意見領袖
3. 民意蒐求
4. 利益團體及社運團體
5. 媒體
6. 政團(政黨及政治團體)
7. 智庫(think tank)
8. 網路(network)
9. 選舉及公投

公共問題、政策問題

1. **問題**：指當事人覺得期望、目標或情況，與實際所獲得或預期可獲得的期望、目標或情況之間，存在顯著差距，並體認到需要縮短差距，所形成的一種情境

2. 社會問題、**公共問題**(public problem)

社會上存在著各種各樣的問題，姑且稱為社會問題，而龐雜的社會問題中，有的問題的處理過程涉及個人或少數人者，稱作私人問題；如果問題的處理過程具有廣泛影響性質，且涉及較多人數者，則稱公共問題

3. **政策問題**(policy problem)

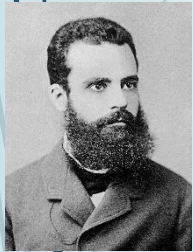
公共問題宜由或應由政府處理，但政府不可能全部處理，其中引起較大注意的爭論性問題，亦即**議題**(issues)，較有機會被政府接納處理，政府進而慎重以對，將之轉為政策問題：政府決定規劃方案予以解決的公共問題

公共問題發生的原因(一)

29

1. 市場失靈 (market failure)

市場無法達到**巴瑞圖效率 (Pareto efficiency)**或**巴瑞圖最適性 (Pareto optimality)**狀態——充分自由完全競爭暨價格係一雙看不見的手主導經濟活動，使生產者(供給者)利益及消費者(需求者)效用極大化的狀態，任何參與者的利益或效用未受損失，無人較好或較壞



巴瑞圖效率(最適性)係義大利經濟及社會學家**巴瑞圖**或**帕累托 (Vilfredo Pareto, 1848~1923)**提出，其另一聞名的論說概念為**Pareto Principle**—**巴瑞圖原則 (八二原則、80/20原則、關鍵少數原則)**：約20%的變項掌控著80%的局面，也就是說所有變項中重要者僅有20%，例如：義大利約有80%的財富由20%的人口擁有、80%的豌豆產量來自20%的植株。當代企業管理廣泛運用此原則，例如「80%的銷售額來自20%的客戶」

公共問題發生的原因(二)

30

1. 市場失靈 (market failure)

(1) 公共財提供問題

治安、司法、國防、空氣、用水、公共建設等公共財，私人及企業通常不願或不能提供，且常未節約使用，須由政府予以解決或管理

(2) 外部性問題

外部性效果若為負向，而受害者可能無法或甚難在市場上向施害者求償，則此市場失靈問題須由政府介入

(3) 獨占問題

企業獨占市場結果常使資源分配扭曲，並使消費者蒙受不利，唯政府動用公權力排除之

(4) 資訊不對稱 (information asymmetry) 問題

關於市場訊息及專業知識，消費者經常弱於生產者，進而處於劣勢而遭受不合理公平對待，政府須介入

公共問題發生的原因(三)

31

2. 政府失靈 (government failure)

政府解決市場失靈所帶來的諸多公共問題，責無旁貸地動用多項政策工具 (policy instruments)，但政府本身也可能發生失靈現象—政府制度、結構、運作的缺失：

(1) 民主問題

多數及投票的困境→對政策提供大概或模糊指示、無法或很難充分代表整體意見、少數或弱勢族群利益受到犧牲

(2) 代議政府問題

大選產生民意代表、民選首長及政務團隊，渠等競租 (rent-seeking) 行為、肉桶立法 (pork-barrel legislation-立法夾帶) 及滾木立法 (logrolling legislation-互惠立法) 等自利影響下，制定及推動許多不必要或不合理政策

公共問題發生的原因(四)

32

2. 政府失靈 (government failure)

(3) 機關產出問題

政府機關之施政計畫常因預算受到議會掣肘、預算支用未受有效監督、執行效率低落、公務員能力不足、機關本位主義濃厚等原因，致而無法適當提供人民所需的財貨、勞務、管制

(4) 權力分立問題

民主國家大多採取分權 (decentralization) 及權力制衡 (check and balance) 的治理制度，於是立法、行政、司法、監察、考試部門間，以及行政機關彼此間、中央地方政府間之運作結果，固有優點，但也造成遷延時日、貽誤事機等現象，而生資源分散、政策執行不易、監測困難等問題

公共問題發生的原因(五)

3. 政策失靈 (policy failure)

政府接納公共問題並轉成政策問題，進而制定及執行政策以解問題後，經作評估的結果，發現不但未解決問題，問題反而變得更嚴重，或是引發新問題，需另闢蹊徑研擬較好新對策

政策萬靈迷思(myth)：認為公共問題發生後，只要政府透過政策工具即可迎刃而解，事實上並不盡然。政策失靈之原因很多，有源自①政策問題特性者；②政策運作過程參與者；③環境因素者，例如政策目標界定不明、規劃不當、執行能力不足、環境時空生變

政府機關對公共問題所持態度(一)

1. 放任問題發生的態度 (let it happens)

政府對已經發生的公共問題，採取消極被動的態度，讓問題自生自滅，不協助受問題影響者界定及處理問題

2. 鼓勵問題發生的態度 (encourage it happens)

政府以指導立場，鼓舞民眾做好參與政策運作的準備，積極協助受問題影響者界定問題，鼓勵當事人把問題具體化並提出來

3. 促使問題發生的態度 (make it happens)

政府主動積極地促使問題發生或使其更為凸顯，製造輿論，並加以處理，即主動地將某些公共問題納入政策議程及設法解決

4. 遏阻問題發生的態度 (nondecision)

詳見次頁……→

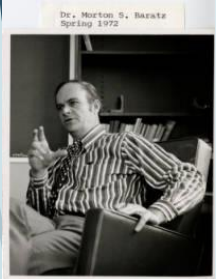
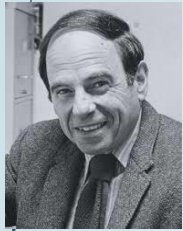
政府機關對公共問題所持態度(二)

4. 遏阻問題發生的態度(nondecision)

當公共問題發生後，執政團隊或政府機關基於認知到該問題的處理，可能有礙其利益、價值或政權，因而：

- (1) 問題發生時，就設法動員社會上支持性力量，把問題壓抑下去，使其聲音無法獲得重視，最好使問題消弭於無形，亦即遏阻公共問題進入政府機關的政策議程
- (2) 若是問題遏阻不住，而進入政府機關政策議程處理，則再動員支持性力量，設法在政策規劃階段，讓解決問題的方案胎死腹中
- (3) 如果遏阻規劃之關口還是守不住，方案規劃成功且付諸執行，仍有機會在執行階段設法使之有頭無尾、執行不成功。此一(1)(2)(3)系列活動，統稱為遏阻性決定(nondecision)或偏袒性決定，亦稱為無決策制定

遏阻性決定



美國賓州布林瑪學院(Bryn Mawr College in Penn., 女子學院、研究所招生不拘性別)二位教授**巴赫拉(Peter Bachrach, 1918~2007)**、**巴拉茲(Morton S. Baratz, 1923~1998)**，1962於《美國政治學評論》(*American Political Science Review*)發表「權力的雙重面貌」(The Two Faces of Power)，續於1970合著《權力與貧窮》(*Power and Poverty*)，論述權力的第二面貌為遏阻性決定：壓抑或阻撓對決策者價值及利益構成明顯性或潛在性挑戰的一種決定。換言之，遏阻性決定是一種手段，其目的在**壓制要求改變社群利益及權力分配現狀的聲音**，或使其**隱而未現**，或在它們尚未到達相關決策場合之前就予以先行封殺，或在這些圍堵性作為無法成功時，設法在政策執行階段使其有頭無尾而告失敗，故稱之為「**權力第二面貌**」(the second face of power)

遇阻性決定：實務案例

37

我國政府之遇阻性決定及後續相關政策，得以「**二二八事件**」為例，發生於**36年2月28日**之不幸事件，多少年來一直是台灣地區「官方空白」的社會議題，直到76年解除戒嚴後，政府及學術界才開始正式對應，並思解決之道。**國立編譯館**(現為國家教育研究院之語文教育及編譯研究中心)從**79學年度起的中小學歷史教科書**中，以不及60個字的篇幅，首次對「**二二八事件**」有所說明，而後政府決定在台北市新公園立碑紀念，並將該公園改稱**二二八和平紀念公園**，以及**立法補償受難者及其遺族**

今日，**二二八事件**已經不再是社會及政治的禁忌，國人之解讀原貌及補救方案，彼此或有不同，但公開討論，顯現正常及健康。殷鑑不遠，願**執政政權**(民進黨政府、國民黨政府或其他政黨政府)**了解及面對社會衝突**，並有**能力解決衝突**



228和平紀念碑、1996.2.28豎立於台北市新公園
新公園同日起改稱228和平紀念公園



嘉義市二二八紀念碑
1989成立、全台首座

政策類型(一)

1. 分配性政策(distributive policy)

政府機關將利益、服務或成本、義務，分配給不同的標的群體(target population)享受承擔的政策，基本上是非零和賽局(non-zero-sum game)的政策，例如：中央對地方的統籌分配款、各類津貼政策、醫療政策

2. 管制性政策(regulatory policy)

政府機關設立規範或原則，以引導標的群體從事某些活動，或處理不同利益，或減低受管制者的行動自由或裁量權為之，屬零和賽局(zero-sum game)性質，例如：出入境、武器彈藥、特種行業之管制、環境保護

政策類型(二)

38

3. 重分配性政策 (redistributive policy)

政府機關將某標的群體的利益或成本，**轉嫁給另一標的群體**享受或承擔的政策，會引起受損失之群體的抗拒，亦屬零和賽局，例如：綜合所得累進稅制、促進產業升級條例之優惠政策、地價稅、房屋稅、汽車牌照稅

4. 自我管制性政策 (self-regulatory policy)

政府機關對某標的群體之活動，僅作原則性規範，而由該**群體自行決定活動進行方式**的政策，屬非零和賽局，例如：政府授權產業公會自行檢驗出口商品、律師公會等專業社群對會員的行為管理

ex.2018.6.16<風向新聞>報導：網紅知名律師呂秋遠，因接下有利害衝突的兩起案件委任(先接受離婚官司的丈夫委任，後又接受妻子委任)結果被移付懲戒。律師懲戒委員會原本決議不予懲戒，但經台北律師公會請求覆審後，律師懲戒覆審委員會認定呂接案確有利害衝突，撤銷原決議，改予申誡

政策方案決策途徑：總覽



政策方案決策途徑：個覽(一)

1. 政治決策途徑(political approach)

憑恃政治、經濟、社會上居於優勢地位，掌握權力，且人多勢眾，循其政治目的，強勢主導政策方向及最終決定，甚少尊重在野勢力利益，或根本不依或甚少依據理性的、客觀的、科學的分析作決策，此決策途徑常為強勢執政黨採行，可證諸於我國立法院的法案三讀(政策合法化)過程，例如當前民進黨政府之110年12月下旬111年總預算案中止委員會審查而逕付二讀暨地方制度法(為合併新竹縣市第7都)一讀後即逕付二讀、勞動基準法一年二次異向修法：

↙ 一例一休及加班費標準 ↘

105.12.21修正公布

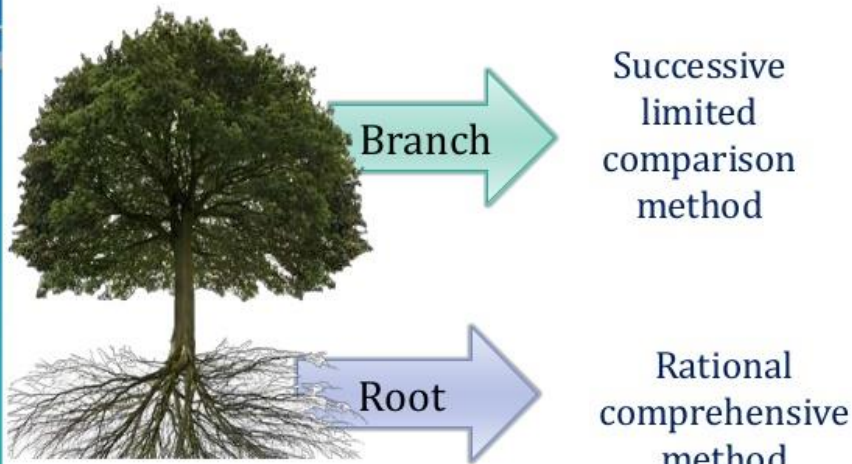
107.1.31修正公布

政策方案決策途徑：個覽(二)

2. 理性廣博決策途徑 (rational comprehensive approach)

古典經濟學家之理想，假定人是**經濟人**，**追求最大經濟利益**，亦能**追求最佳決策**：依據充分完整的資訊，周詳理性研擬方案，全盤評量比較後，從中選定最佳決策。因其進行根本性、全盤性的思考、規劃及變革，被稱為「**根本途徑**」(root approach)或**理性廣博規劃模式**

By Root or By Branch



政策方案決策途徑：個覽(三)

3. 漸進決策途徑 (incremental approach)

提倡者美國耶魯大學 (Yale University) 政治學教授林布隆 (Charles E. Lindblom, 1917~2018, 曾於1981來到台灣訪問及演講)，主張決策者著重從現在已有的政策或現狀 (status quo)，去找尋漸進的代替性方案或變動性方案，而不做大幅度的政策變動，因就民主之價值或理念角度而言，現狀既為民眾接受和熟悉，就是好的或對的，換言之，新政策只是從事局部或漸進修正而已，故也稱為「枝節途徑」 (branch approach)，ex.108.5.24 勞動基準法三讀通過部分條文修正草案—禁止雇主將錄用人員轉掛派遣公司名下勞工



政策方案決策途徑：個覽(四)

45

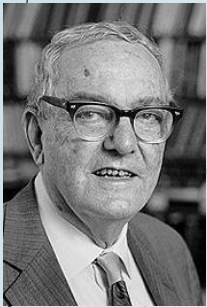


4. **混合掃描決策途徑** (mixed-scanning approach) 提倡者社會學家艾賽尼 (Amitai W. Etzioni, 1929~)，出生於德國的以色列人，曾任美國哥倫比亞大學、後任喬治華盛頓大學 (George Washington University) 教授，他將理性廣博途徑與漸進途徑予以綜合運用，而成為第三種的混合掃描決策途徑：

- (1) 決策者面臨決策情勢時，**先採理性途徑的架構**，以高層次 (high-order) 或基本程序，先行立下基本的決策方向，亦即**先定重點或焦點**，然後續以漸進途徑制定較詳細的方案內容或執行辦法
- (2) **混合掃描包括二個處理層次：簡略與詳盡**，如何劃分該二層次，端視時間、經費、人力等資源而定，同時還須考慮其他替代或抵換情況

政策方案決策途徑：個覽(五)

5. 滿意決策途徑 (satisficing approach)



提倡者美國卡內基美倫大學 (Carnegie Mellon Univ.) 政治經濟學家賽蒙 (Herbert A. Simon, 1916~2001) 教授，該途徑反對古典經濟學家之經濟人 (economic man) 主張，改採行政人 (administrative man) 觀點

行政人追求滿意的或足夠好的決策，因為人非純理性動物，而只是意圖理性 (intendedly rational)，雖嘗試達到最高理性，但受到個人能力及環境的限制，使其無法達到，而成有限理性 (bounded rational) 狀態，改追求滿意決策：先設定滿意方案的標準，然後尋找並接受第一個符合此滿意標準的方案

政策方案決策途徑：個覽(六)

47

6. 垃圾桶決策途徑 (garbage-can approach)

1972美國史丹佛大學(Stanford University)三位學者柯漢(Michael D. Cohen, 1945~2013, 博士後研究員, 1981開始任教於密西根大學)、馬區(James G. March, 1928~2018, 組織社會者教授)、歐森(Johan P. Olsen, 1939~, 挪威University of Bergen來的訪問教授), 在《行政科學季刊》(*Administrative Science Quarterly, ASQ*)發表論文「組織抉擇的垃圾桶模式」(A Garbage Can Model of Organizational Choice), 認為組織基本上係處於「**組織性混亂狀態**」(organized anarchy、組織目標分歧而因果關係又不明)

Cohen



March



Olsen



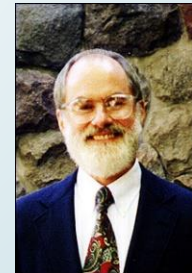
政策方案決策途徑：個覽(六)

48

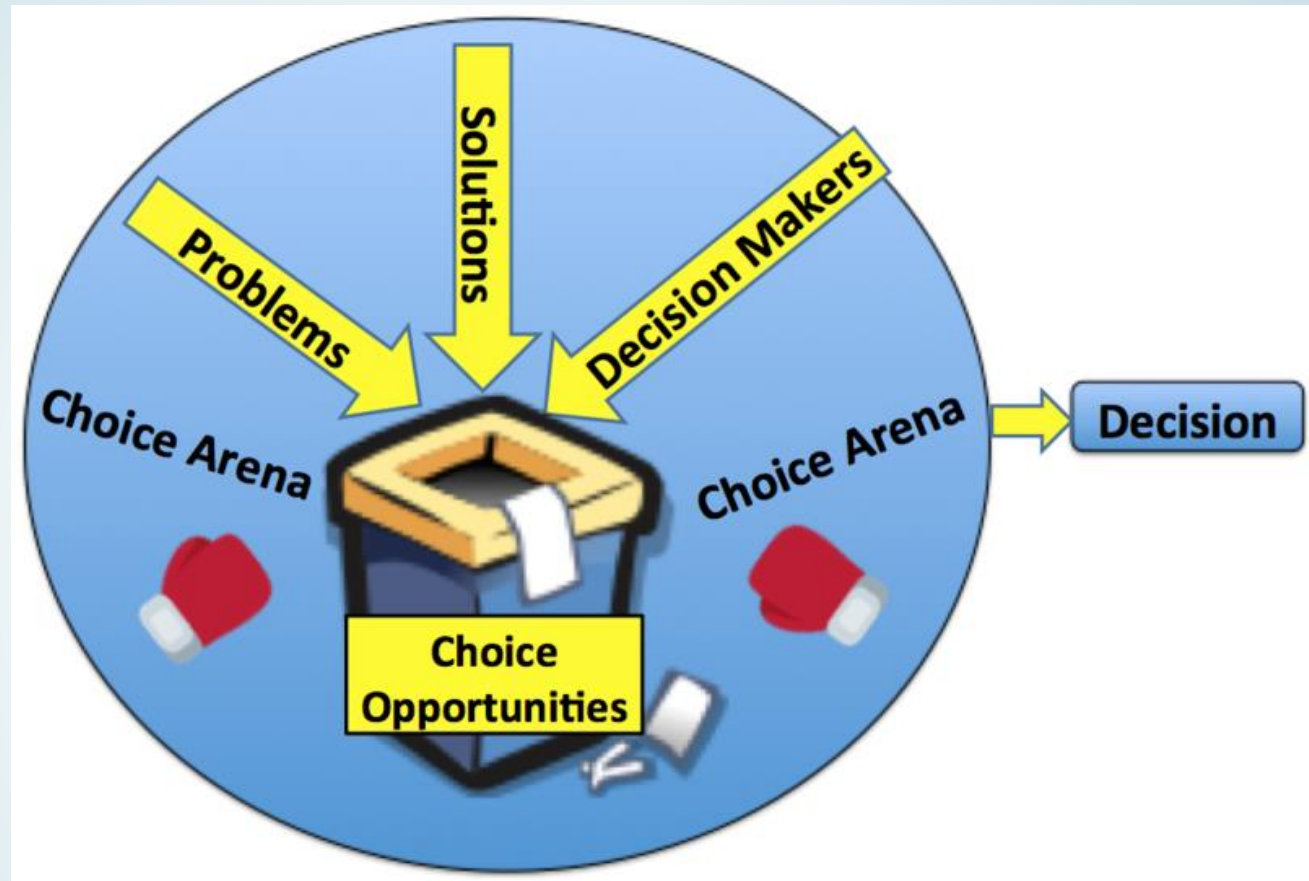
6. 垃圾桶決策途徑 (garbage-can approach)

組織決策通常不是經由理性思考計算之後的結果，組織性混亂狀態具三項特質：(1)問題性偏好或目標模糊 (problematic preferences)、(2)不明確技術或方法不確定 (unclear technology)、(3)流動性參與 (fluid participation)，故而實際上是決策者在決策過程中不經意碰到的產出結果，此決策結構如同一個由問題、方案、參與者、抉擇機會四股支流，所匯集而成垃圾桶；其最終產出的決策如何，端視垃圾桶裡的問題是否正好碰到解決方案、解決方案是否符合參與者的利益，以及決策者是否有機會同時發現問題及解決方案而定

學者金敦 (John W. Kingdon, 1940~) 將此決策機會，稱作政策視窗 (policy window)



Kingdon

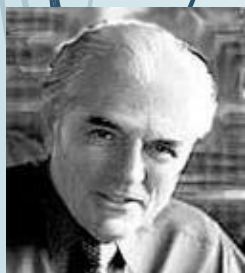


Conceptual illustration of the garbage can model of decision making in an organized anarchy

團體盲思(groupthink)

▲概念

團體盲思源於團體因高度凝聚力，非常強調團結一致的重要性，因此在討論問題時，壓抑了成員的獨立思考及判斷能力，迫使個人放棄提出不同方案或批判意見的機會，最後團體達成高度一致共識、但實為錯誤或不當的決策，從而可知「團體壓力莫大無比，導致成員退縮心智、簡化事實查證、鬆放理性判斷，進而強調無異議接受團體決策（一言堂、全體成員一致接受）的高度團結性團體，最易產生團體盲思現象」



關於團體盲思之研究，美國耶魯大學心理學教授詹尼士(Irving L. Janis, 1918~1990)居功厥偉

團體盲思完整過程(一)

▲1.前提條件(antecedent conditions to groupthink)

(1)團結性團體逐漸形成

(2)組織結構呈現缺失：

①團體孤立

②成員具同質性社會背景及理念

③缺乏公正領導傳統

④缺乏明確程序規範

(3)環境系絡：

①外來威脅壓力甚大，除領導方案外，別無他法

②自我尊榮感薄弱

緣起：先前失敗經驗、決策困難異常、面臨道德困境

——>產生團體盲思傾向，要求全體一致

團體盲思完整過程(二)

▲2. 團體盲思徵兆 (symptoms indicative of groupthink)

(1) **第一型：自我高估** (overestimations of the group-its power and morality)

- ① 團體無懈可擊的錯覺
- ② 堅信團體本身的道德信念

(2) **第二型：封閉心靈** (closed-mindedness)

- ③ 將警訊合理化
- ④ 賦予競爭對手軟弱、邪惡或愚笨等刻板化印象

(3) **第三型：一致壓力** (pressures toward uniformity)

- ⑤ 自我檢查與團體共識的意見一致性
- ⑥ 無異議 (unanimity) 錯覺、沈默即同意
- ⑦ 直接加壓質疑者，懷疑其忠誠，迫其順從
- ⑧ 自我防衛心態，保護團體不受異議的批評及騷擾

團體盲思完整過程(三)

▲3.盲思行為：決策缺陷

- (1)目標分析不周全
- (2)方案設計不完整
- (3)未能檢查所愛方案的風險
- (4)未再考量最初拒絕的方案
- (5)資訊蒐集不良
- (6)以偏見立場處理現有資訊
- (7)未能擬備權變性計畫

▲4.預見結果：決策成功機會很低 很難達成好的決策

團體盲思完整過程(四)

▲5. 首長(主管)防患團體盲思之道

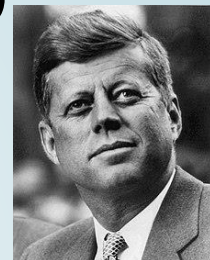
- (1) 首長(主管)不要過早表達意見，也不要影響團體討論
- (2) 成員養成批判思維
- (3) 邀請外部專家參與會議、挑戰團體意見
- (4) 賦與一位以上成員擔任Devil's advocate角色，專門扮黑臉、唱反調
- (5) 團體討論時，不出現爭議及相左意見，會議絕不中止
- (6) 詳列並檢視所有可能備選方案

團體盲思案例

55

▲6. 案例

(1) 美國甘迺迪總統 (John F. Kennedy, 1917~1963)
1961 批准中央情報局 (CIA) 協助古巴游擊隊
登陸古巴、欲推翻卡斯楚政權、終告失敗之
豬獠灣侵襲事件 (Bay of Pigs Invasion)



(2) 老蔣總統 (蔣介石, 1887~1975) 之反攻大陸政策

(3) 當今執政綠營

神主牌一：民進黨政府之非核家園政策

神主牌二：深綠極獨者為獨而獨之台灣
共和國建國大業暨逢中必反
作風



林義雄
(1941~)

(4) 高雄市長韓國瑜 (1957~) 出馬角逐總統

大位勝券在握，惜選舉慘敗，並引爆
市長罷免案後續不利發展



史明 (1918~2019)



授課完畢

謝謝聆聽 敬請指教

行政學 **Public Administration**

國立空中大學 **National Open University**