

RDEC-RES-094-007（委託研究報告）

行政機關政策規劃研究機制

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 95 年 10 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-094-007 (委託研究報告)

行政機關政策規劃研究機制

受委託單位：國立台北大學

顧問：吳 定

研究主持人：黃蘭嫻

協同主持人：鄭國泰

研究助理：張純玫

研究助理：劉學成

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 95 年 10 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

提要

關鍵字：政策規劃、研究機制、證據基礎

一、研究緣起與目的

對於攸關民眾權利義務以及日常生活的決策，常常具有相當複雜的特性，例如：高速公路電子收費、二代健保、A T M轉帳的金額限制、換領身分證按捺指紋等，也因而偶會引起社會大眾的質疑與反彈，嚴重者造成相當負面的社會衝擊，甚至危害政府施政的公信力。可預見的是政府在推動大幅度的改革時會面臨越來越多的挑戰，但人民對政府的要求並不會稍有減少，故認為有必要對政府整體的政策規劃研究機制現況做一檢視，並探索建置一個策略性的政策規劃研究機制是否有助於政策的形成？如何藉由機制的建立達到提高政府施政效能以及減少負面社會衝擊的目標？

基此，本研究界定為一政策導向的研究，目的為描述與分析我國和英美等國政策規劃與研究連結的制度設計、描述與解釋我國一般政策規劃研究的運作流程以及選擇個案的動態過程；最後，提出政策規劃研究機制的建議架構。

二、研究方法與流程

為有效達成研究目的，本研究採取比較與個案的研究途徑。首先，由文獻回顧及英美的政策規劃研究機制探討形成兩層次的分析架構。第一層次為影響政策規劃研究機制形成的先決條件，包括：外在環境因素、內在環境因素以及公共議題屬性。第二層次為瞭解在既有的制度設計之下，個案動態過程當中研究的角色、決策過程的角色、以及研究與決策間的互動。其次，透過各行政機關政策形成現況以及毒品防制與限塑政策的個案研究，蒐集官方文獻與訪談資料，逐漸描繪勾勒我國現行政策規劃研究機制與過程，並依前揭二層次分析架構對蒐集而來的資料加以分析。

資料分析後得出了英美政策規劃研究機制形成的先決條件、我國現況在制度上與過程中浮現的問題、亦發現在英美機制設計與我國部

行政機關政策規劃研究機制

分政策領域中有值得借鏡之處，並據以提出我國政策規劃研究機制的初步設計。研擬草案經過焦點團體會議，參酌與會專家學者意見後加以修改使更符合實務單位運用的需求。最後，透過期末報告初稿的發表，蒐集意見及對報告做最後的修正。

三、重要發現

在進行了 17 場次、訪談了 47 人次以及進行了兩次專家學者座談彙集意見整理、修正後，將本研究重要發現依項說明如次：

(一) 我國行政院所屬部會政策形成現況

政策主要有「由上而下」以及「由下而上」兩種形成來源，我國的政策規劃係屬非線性的、亦非絕對理性的，而較偏向於問題與解決方案配對的過程。政策規劃本身即缺乏一明確的階段或機制，研究在其中的角色是多元的，缺乏長期規劃。各行政機關間研究發展與政策規劃間的連結差異大，但大體而言係鬆散而缺乏制度的。

(二) 我國如何由政策議題研究落實到政策形成

我國行政機關政策規劃研究機制常因個別機關而有不同，其政策規劃各個階段中的研究實有多重的角色，無法一概而論，亦難以就線性或階段加以說明。唯一一致的為，目前例行性的政策規劃以及例行性的研究發展缺乏結合的機制，亦較少直接的結合。在政策規劃中進行研究或是研究直接反饋到政策規劃的過程可謂是特例而非一般現象。

造成以上現象的成因或可歸納為先決條件不足以及研究本身、決策本身與研究和政策規劃互動連結缺乏機制等問題。我國目前的政策規劃研究機制普遍面臨對政策形成須先建立證據基礎尚未達成共識、研究資訊與人才有限、受到政治因素影響、以及資訊公開待提升等外在環境的限制。行政機關的內在環境面臨規劃人才資源與能力、溝通與組織文化等不利因素。最後，不同機關因議題特性不同而對實證研究的重視程度差異大，對研究的需求、詮釋的角度以及議題本身衝突的本質等問題均會影響政策規劃研究機制發展經驗以及是否已建置系

統性的流程。以上先天條件未具備的情況下，亦間接影響到政策研究本身信度與效度標準未有共識、決策過程的理性有待提升、以及實務與學術界仍存在兩元社群等諸多問題，亟須在現有的體制之下改進作法或建立新機制尋求解決之道。

（三）英美兩國行政機關如何建立政策研究機制

英美即使政治制度、行政程序以及對政策規劃的關注程度與投入等均有差異，在動態的政策規劃「策略觀」並無二致。兩國由於主流的政治意識型態強調政府效能與成本效益觀、重視政策的證據或知識基礎，再加上預算與計畫執行評鑑的結合，故其可謂十分重視證據為基礎的政策規劃，亦發展出許多有利於建立政策證據基礎的工具。研究證據不僅在規劃階段，在政策各個階段均扮演重要角色。

英國的政策規劃大致可分為：議題設定與辯護、研究分析、策略方向設定、政策方案設計與行動計畫等四階段。美國聯邦政府政策規劃可劃分為：公共議題認定、政策研究與規劃、政策合法化等三階段。英國似乎較重視前端議題設定合法化的過程，而美國較重視後端的協調溝通。若要為英國的政策規劃下一註腳，似可稱之為「以證據為基礎的政策規劃」，原因為英國將策略方向設定以及設計政策與行動計畫分開為兩個階段，且重視政策選項評價與政策執行前的預備工作的結合。美國聯邦政府認為研究只是幫助政策規劃，故其提倡以知識為基礎的途徑。

（四）我國行政機關政策規劃研究機制研擬

本研究建議在跨部會與單一部會的政策規劃均可依循四個階段：問題分析與議程設定、建立政策目標及證據基礎、政策方案選項提出並接受外界回饋、以及提出執行計畫預備執行。

本研究建議各行政機關在規劃之初可先進行外在環境、內在環境

行政機關政策規劃研究機制

以及政策議題特性的檢核，以協助決定是否適用此機制或如何彈性地適用。在規劃的各階段中均有明確的目標與預期產出，亦提出詳盡的工作內容、可用資源以及可使用工具舉例等供各行政機關參考。

本研究所提出的政策規劃研究機制欲落實執行，必須積極營造有利於建立政策規劃的證據基礎的外在環境及內在環境，並逐步建置不同政策議題的監督架構。若以上條件逐步成形時，即可以將政策研究的角色擴展，達到建立研究與政策多元關係與彈性互動原則的目的。惟為避免本機制在現行的政治氣氛與組織資源限制下，淪為紙上談兵，配套措施應包括提升政策延續性、建立資訊平台、以及檢討減輕行政負荷等。

四、結論

過去的研究一再重複指出研究與政策間或研究者與決策者間存在著二元社群的關係，亦指出研究被決策者應用其實受到知識或證據特質、政策制定過程以及兩者互動的影響。根據以往學者所提出的分析角度來看今天的政策規劃，發現除了原本的問題仍有待解決外，仍不斷浮現了各機關間經驗的差距、跨政策領域議題的複雜性等新問題。

英美已經跳脫了線性與靜態的政策規劃觀，認為研究與政策的關係是雙向的、研究在政策規劃過程有其重要性但不是最終的答案，且在今日的研究者與決策者的界線已漸模糊的情況下，朝向更廣闊的思考—以動態且整合的「策略」取代過去較靜態而單一的「政策」。故本政策規劃研究機制的研擬亦以「策略」為主，行政部門可在此架構中累積知識，進而發展不同議題的知識（know-how）主體。

今日政府應瞭解並無所謂一勞永逸的政策規劃，任何的 policy 均須因應時間調整。然而，由於諸般內外限制，目前部分行政機關仍然缺乏此種動態的政策觀，亦缺乏政策面臨挑戰時的危機處理，或對於外在挑戰缺乏兼容並蓄的能力。「研究」雖不是所有政策問題的解答，然而卻是可以協助規劃者將目標與可運用的資源與方案選項明確化、為有效執行做準備、並達到更接近所欲目標的工具之一。而研究多元角色的發揮端視具有政治責任的決策者及其業務幕僚如何巧妙地在規

劃過程中運用之。建議未來走向應朝向知識為基礎的決策（Knowledge-based decisionmaking）以及以證據為前提的政策（Evidence-informed policy）前進。

五、建議

研究終了，有必要對於政策規劃研究重新予以定義與詮釋。政策規劃不僅是政府提出方案解決社會問題、而政策規劃研究也不僅是以科學的方法為政府找出方案選項，用以排除政治考量因素或以研究結論為盾而揚棄其他的政策說詞。政策規劃以及其中的研究是為使規劃的過程達到程序的正義為基礎，進而達成實質的正義，並營造一個政策學習的環境，使政策方案一方面可從執行的經驗改進，一方面隨時監控未來的趨勢以提前因應。政策規劃研究機制最終的目標在於逐漸擺脫單一問題反應式的作法，而朝向前瞻以及洞燭機先的政府行動。

基此，提出建立研究證據資料庫、增進決策過程的理性、以及增進研究的政策間互動的立即可行與中長期建議。在「建立研究證據資料庫」部分，目的在於提升研究的品質與研究回答政策問題的效度，以便在未來可透過後設分析建立有系統的政策議題資料庫。在「增進決策過程理性」部分，目的在逐步增進規劃的人才與規劃資源，同時營造學習型組織的氣氛，鼓勵創意與革新，目的在於結合研究與計畫預算管制與政策規劃、執行與評估，進而增進決策的工具理性與實質理性。在「增進研究與政策間的互動」部分，鼓勵行政機關與學者間以正式與非正式的管道，或是透過學術社團或智庫等組織，建立長期、平等的合作關係，最終目的在於營造一個自給自足的政策倡議與監督社群。

行政機關政策規劃研究機制

目次

提要.....	i
表次.....	xi
圖次.....	xiii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與研究目的	1
第二節 研究途徑方法與流程	2
第三節 文獻檢視與相關理論探討	17
第四節 研究架構	54
第二章 英美政策規劃研究機制	59
第一節 美國政策規劃現況	59
第二節 英國政策規劃現況	74
第三節 英美兩國政策規劃過程比較	97
第三章 我國政策規劃研究機制探討	105
第一節 綜合性國家政策規劃機制與運作	105
第二節 部會政策規劃研究機制與運作	118
第三節 綜合評析	130
第四章 個案分析	147
第一節 跨部會政策規劃：毒品防制政策整體規劃	147
第二節 單一部會政策規劃：限塑政策	173
第三節 比較分析	193
第五章 我國政策規劃研究機制之研擬	197

行政機關政策規劃研究機制

第一節 設計理念	197
第二節 政策規劃研究機制設計	199
第三節 配套措施	218
第六章 研究發現與建議	233
第一節 研究發現	233
第二節 建議	252
附錄一 綜合性政策規劃機關訪談紀錄	265
1-1 行政院研究發展考核委員會訪談紀錄	265
1-2 行政院經濟建設委員會訪談紀錄	271
1-3 行政院國家科學委員會訪談紀錄	277
1-4 行政院經濟建設委員會法協中心訪談紀錄	285
附錄二 台灣智庫訪談紀錄	291
附錄三 行政院所屬機關訪談紀錄	295
3-1 經濟部訪談紀錄	295
3-2 衛生署訪談紀錄	301
3-3 勞工委員會訪談紀錄	309
3-4 法務部訪談紀錄	317
3-5 環保署訪談紀錄	325
附錄四 毒品政策個案訪談紀錄	331
4-1 行政院研究發展考核委員會訪談紀錄	331
4-2 教育部軍訓處訪談紀錄	339
4-3 衛生署訪談紀錄	349
4-4 法務部高檢署訪談紀錄	359

目次

4-5 法務部調查局訪談紀錄（毒品政策）	369
4-6 法務部訪談紀錄.....	379
附錄五 限塑政策個案訪談紀錄.....	389
5-1 環保署訪談紀錄.....	389
5-2 永發工程公司.....	395
附錄六 焦點團體座談會紀錄.....	401
6-1 焦點團體座談會會議紀錄.....	401
6-2 焦點團體座談會修改意見及回應.....	409
附錄七 期末報告初稿發表座談會議紀錄.....	417
7-1 期末報告初稿發表會議紀錄.....	417
7-2 期末報告初稿發表座談會修改意見及回應.....	427
附錄八 期末報告座談會紀錄.....	439
8-1 期末報告座談會紀錄.....	439
8-2 期末報告座談會修改意見及回應.....	451
參考書目	471

行政機關政策規劃研究機制

表次

表 1-1	政策規劃機關訪談日程	7
表 1-2	行政院所屬機關政策規劃研究機制訪談大綱與意旨	8
表 1-3	行政院所屬機關訪談日程	10
表 1-4	毒品政策訪談題綱	11
表 1-5	毒品政策訪問日程	13
表 1-6	限塑政策訪談題綱	14
表 1-7	限塑政策訪問日程	15
表 1-8	與本研究主題相關期刊論文	18
表 1-9	與本研究主題相關學位論文	20
表 1-10	委託研究未被行政人員應用的因素	22
表 1-11	政策研究應用的七大標準	40
表 1-12	政策知識研究應用模式	42
表 1-13	政策形成影響因素的探討架構	54
表 2-1	證據為基礎的政策在英國的發展	75
表 2-2	策略發展階段	85
表 2-3	技巧 I—管理人與方案	87
表 2-4	技巧 II—管理利害關係人與其間的溝通	88
表 2-5	建立證據基礎	89
表 2-6	綠皮書中包含的行動類型	93
表 2-7	美國與英國方案的分類	100

行政機關政策規劃研究機制

表 3-1	衛生署科技中綱計畫排序表	123
表 4-1	我國因應毒品問題政策演化過程.....	148
表 4-2	毒品問題議題特性	151
表 4-3	環保署針對限塑政策召開相關研商公聽會之一覽表	180
表 5-1	OECD28 個會員國家用來減輕行政負荷的策略 .	231
表 6-1	我國「政策規劃研究」的限制、可能原因與解決方案	240
表 6-2	我國有關「決策過程」的限制、可能原因與建議－ 資源與人力.....	244
表 6-3	我國有關「決策過程」的限制、可能原因與解決方案－ 溝通與文化	247
表 6-4	有關「政策規劃研究」與「決策」兩者互動的限制、 可能原因與建議	249
表 6-5	研究建議整理	255

圖次

圖 1-1	研究流程圖	5
圖 1-2	William Dunn 政策制定階段與政策發展過程	34
圖 1-3	政策規劃研究分析架構	57
圖 2-1	PART 流程表	66
圖 2-2	以證據為基礎流程圖	71
圖 2-3	英國政策規劃機制重要部門	76
圖 4-1	我國毒品政策整體規劃個案研究發現	171
圖 5-1	政策規劃研究機制設計理念	199
圖 5-2	跨部會政策規劃研究機制流程	204
圖 5-3	單一部會政策規劃研究機制流程	212
圖 5-4	我國政策規劃研究機制配套措施	218
圖 6-1	政策議題分類	234

行政機關政策規劃研究機制

第一章 緒論

本章的目的在介紹研究的背景、方法與研究架構的形成。第一節簡述研究的緣起與目的。第二節交待研究的途徑、方法、研究階段與流程。第三節的文獻檢視與理論檢視鋪陳了第四節研究架構的設計，對過去的研究成果做了批判式的回顧並據以發展本研究分析討論的理論架構。

第一節 研究緣起與研究目的

政府政策方案的研擬是政策制定過程中相當重要的階段，因為政策方案是解決公眾問題的具體策略，亦是政策制定所樂見與期待的。隨著社會的改變，政策合法性也成為越來越重要的問題。過去象徵權威的政府，在今日若要從事改變，常常面臨來自不同利害關係人的質疑，因此提出令人信服的政策說帖以提高政策的合法性就愈顯重要。而研究論述及調查分析的論證基礎無論在問題形成、政策選項的提出、以至於決策與執行方式，都越來越受到重視。為提出能洞察民心兼具創意的政策設計以及提高政策之可行性，研究成為關注的焦點。

對於牽涉到民眾權利義務以及日常生活的決策，常常具有相當複雜的特性。例如，於 2005 年在媒體被大幅報導的健保保費調漲、A T M轉帳的金額限制，以及換領身分證需按捺指紋等等都具有這樣的特性，也引起社會大眾的質疑與反彈。我們可以預見，政府在推動大幅度的改革時會面臨越來越多的困難，但人民對政府的要求並不會稍有減少，故為了減少政府在推動政策的阻力，政策規劃研究機制的功能值得探討。

本研究旨在對行政院所屬各部會政策形成現況進行分析檢討，進

行政機關政策規劃研究機制

而探究研究與政府政策的關係。因此，本研究不僅僅討論研究為何未形成政策，或是政策背後為何無研究證據支持，而是以一個更廣闊的架構來討論政府在較敏感政策上與施政計畫上所面臨的危機，以及研究與政策制定的機制應如何因應，以使一個規劃良好的政策更能得到民眾的支持。

基於以上研究緣起，本研究的主要目的如下：

- 一、瞭解現況：探討行政院所屬部會政策形成機制的現況。
- 二、瞭解由政策議題研究落實到政策形成的過程機制。
- 三、探討英美兩國行政機關如何建立政策研究機制。
- 四、研擬我國行政機關政策規劃研究機制之做法。

因宥於人力物力、研究時程及報告篇幅，為有效回答以上的研究問題，本研究將討論的範圍聚焦於傳統政策研究三階段－規劃、執行與評估－的「政策規劃」階段。因研究主題為政策規劃階段中研究的角色，故以行政院所屬各機關政策規劃過程為主軸，對於行政院以上（如：國家安全會議）或以外（如：立法院或黨派運作）等其他層級、場域中可能涉及並影響政策規劃過程的因素，則非本文探討重心。

第二節 研究途徑方法與流程

本節介紹研究途徑、蒐集資料的方法以及研究流程。

壹、研究途徑

茲將本研究的研究途徑、蒐集資料的方法與過程詳述如次：

一、研究途徑

本研究採比較研究途徑以及個案研究途徑。比較研究途徑在此研

究中被視為一種政策的事前評估，有助於我國政策規劃機制研擬的事前分析。根據吳定(2003：19)的定義，比較研究途徑指：

在同一個理論架構或研究架構下，檢視不同的政策計畫、情況或個案，並進行比較分析、歸納、整合，以得出某種結論的研究途徑。

吳定並認為比較研究途徑可以針對不同國家相似的政策方案運作狀況進行比較分析，進而可做為處理類似政策問題的參考。在本研究中，採取比較研究途徑，比較英、美及我國的政策規劃研究機制之狀況，期收「他山之石」的效果。

至於「個案研究」，根據 Berg(2001:225)的定義係：

由研究者系統性地蒐集關於特定人、社會情境、事件、或團體的資訊，以充分瞭解其功能與運作方式。

通常個案研究蒐集的是沒有組織過的資料(unstructured data)，進而對這些研究做質化的分析，而這個方法對於研究複雜性高的研究問題十分適切。Kerstedt(2002)曾經倡議在犯罪以及犯罪控制的研究中，採取跨文化研究的比較個案研究方法，可以幫助我們多瞭解單一特定議題的文化系絡，而增進我們對該議題的知識。本研究重視者為討論具有衝突本質的政策規劃狀況，故個案研究是一適合的途徑。是在本研究中，選取我國的「毒品政策」及「限塑政策」，進行深入的個案探討。

貳、研究方法與流程

本研究定位為一政策導向(policy-oriented)的研究，主要以蒐集研究架構中所定義之不同影響政策規劃的相關資料，及其在理念、制度結構與資源上的現況、問題與互動的情形，透過分析而提出前瞻、具體與可行的建議。個案研究法的特性之一即為以多元的方法、眾多的途徑以蒐集豐富的資料。故本研究採文獻探討法，蒐集相關著作、報告，官方統計與官方文件；並透過深度訪談法(individual face-to-face interview) 與焦點團體會議法(focus group interview)，瞭解重要資訊

行政機關政策規劃研究機制

提供者的看法。

首先，在研究的理論架構之下，我國與外國政策規劃研究機制個案的探討有助於瞭解並檢討目前我國研究發展與政策規劃過程（含問題的提出與分析、政策議程建立、設計與評估替選方案、政策合法化與溝通協調）的關係。在這部分透過文獻分析討論英國、美國實務現況、推動經驗等以爲後續階段之蒐集實證資料的基礎。其次，以個別深度訪談和焦點團體座談的方式，針對我國目前的系絡，政策形成的動態過程進行個案探究，增加瞭解的深度。

綜合以上發現著手進行預擬我國政策規劃研究機制，徵詢相關的政策實務界人士與專家學者後據以修改流程使更切實可行。最後，再邀請專家學者參與本研究報告發表座談會，並針對其提出的修改建議加以補強。茲將本研究進行流程繪製如圖 1-1：

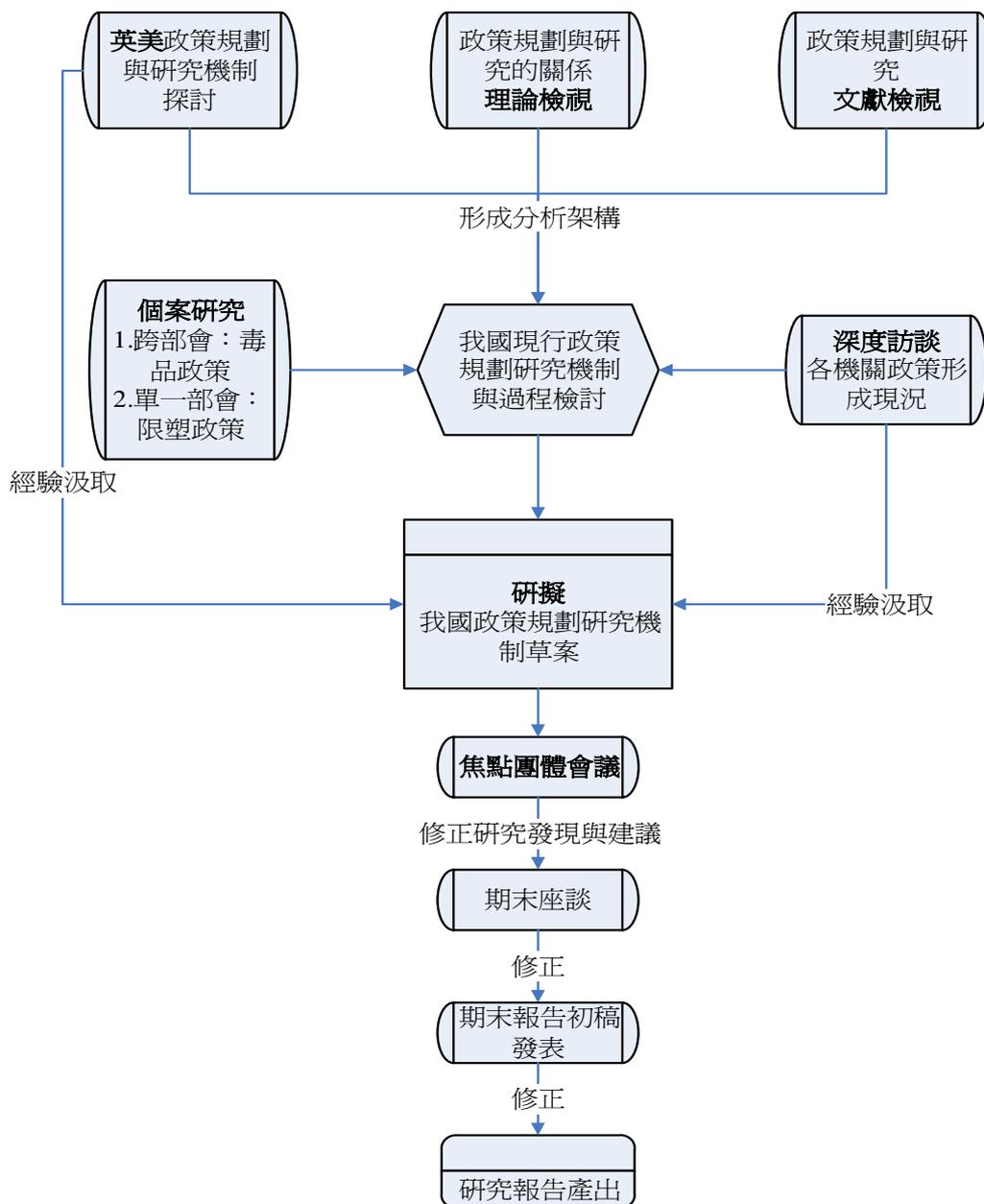


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：研究團隊自繪

行政機關政策規劃研究機制

第一階段：政策規劃和政策學習的基礎和英美經驗比較分析

本階段主要工作為蒐集我國與英美有關政策規劃現況之研究文獻與官方資料。蒐集資料的範圍有三：政策規劃與研究的關係相關理論、政策規劃與研究的關係中外重要文獻、以及英美政策規劃研究現況。根據以上三區塊的資料彙整分析後形成分析架構。

第二階段：我國行政機關政策規劃與研究之實務現況檢討

本階段主要任務為建構我國行政機關政策機制現況，並探討其存在問題與未來的方向。此階段透過兩種方式蒐集資料－訪談與官方資料的分析。

我國政策劃分為 3 大主軸－科技政策、經濟政策與一般行政政策，分別由行政院所屬的國家科學委員會、經濟建設委員會與研究發展考核委員會主導。故此階段先至以上三個機關訪談處長級以上決策人員，以瞭解在科技、經濟與行政政策規劃的現況。

個別深度訪談法旨在探索並釐清行政機關政策規劃研究相關議題適用性的資料蒐集方法，以獲得動態及深度的研究資料，並在研究過程中分析與探討，以補文獻分析法的不足。訪談採「半結構式」的提問法，訪談對象於事前拿到一份訪談題綱以及希望其提供的資料，而訪談內容著重在對特殊政策議題選定的行政機關政策規劃研究過程中各種可能的影響因素分析，訪談內容包括以下幾個方面：機關的角色與功能、如何進行研究計畫的審議、目前委託或補助政策類研究的現況成果與困境、目前推動政策規劃類研究應用的機制、資訊平台的建立、與其他政府研究機關的關係、應如何強化政府部門的政策規劃之研究發展能力等。

茲將綜合政策規劃機關訪談時間與地點整理如表1-1：

表1-1 政策規劃機關訪談日程

日期	時間	地點	受訪者代號職稱	訪員
2006/2/14	9:30~11:45	行政院經濟建設委員會	CEPD-1 處長	黃蘭娛 鄭國泰
2006/2/16	11:00~12:35	行政院國家科學委員會	NSC-1 處長 NSC-2 副處長	黃蘭娛 鄭國泰
2006/2/17	13:45~15:00	行政院研究發展考核委員會	RDEC-1 主任秘書 RDEC-2 副研究員	黃蘭娛 鄭國泰
2006/4/17	14:00~15:15	行政院經濟建設委員會	CEPD-2 主任 CEPD-3 研究員	黃蘭娛 鄭國泰
2006/4/12	13:45~15:00	中華大學行政管理學系	TT-1 副主任	鄭國泰

除國家科學委員會、經濟建設委員會與研究發展考核委員會外，在行政院所屬的各機關亦有政策規劃部門，故以立意¹選取了法務部、經濟部、衛生署、環保署、勞工委員會等 5 個機關，訪談其政策規劃或研究發展考核單位科長以上人員，俾瞭解在不同機關推動「政策規劃研究機制」現行做法、經驗、挑戰與困境。訪談題綱主要區分為三

¹ 根據 Nina Reshef (引自潘明宏、陳志瑋譯, Nachmias and Nachmias 原著, 2003), 「可處理性」常被提出來做為研究中選擇的標準。在本研究中, 為能對每一受訪機關做更深入與整合的瞭解, 故將研究範圍限縮於五個單位, 以節省時間與資源。選取的原則為: (1)機關面臨的政策方案涵蓋多元類型—發展型、資本建設型、資本轉移型、管制型以及採購型等; (2)機關政策研究的經費來源包括科技政策與一般政策, 且研究經費多寡不一; (3)機關為本研究兩個個案主政機關, 如此可節省聯繫之人力物力, 並可將兩部分的資料互相比對印證, 增加討論的深度。另透過工作會議與委託單位溝通同意選取機關。

行政機關政策規劃研究機制

部分：問題的發動與研究、政策規劃決策過程、以及選定政策選項後。

在訪談進行的過程中，研究者先提示本研究的重要目的，以及受訪者的匿名性等，即依訪談大綱逐一討論。為深入瞭解政策規劃研究機制的執行面，要求受訪者儘量提供實務上運作的案例說明。行政院所屬機關的訪談大綱如表 1-2。

表 1-2 行政院所屬機關政策規劃研究機制訪談大綱與意旨

問題	意旨
第一部分：問題的發動與研究	
1. 議題形成來源為何？	政策研究的發動
2. 研究的機制與運作流程設計？實際運作的情形？研究協助政策規劃的例子？面臨的問題？	政策研究的決策流程
3. 與相關研究社群的熟悉程度？行政機關幕僚（委託者）與研究者的互動？	行政機關與研究者的互動
4. 研究建議被應用與否的影響因素以及評價研究報告的方法？	研究形成影響的因素
5. 前述的政策研究決策過程是否有指導綱領或是其他資訊來源？	政策研究決策流程的策略指導
6. 行政機關與政策研究組織（包括組織內的研究人員、任務編組、財團法人與公司法人）正式與非正式的政策網絡為何？如何互動？	政策研究單位與行政人員的互動

問題	意旨
7.過去政策規劃相關研究是否建立知識庫？幕僚單位要規劃政策選項的資訊來源？	政策規劃證據的形成
第二部分：政策規劃決策過程	
1.現行政策規劃決策機制與過程？是否考量不同的政策選項？如何衡量可行性？溝通與協商的過程為何？	政策形成的決策流程及利害關係人間的互動
2.在規劃政策的流程中，是否與其他政府部門交換信息？是否得到技術的指導？	政策研究策略能力建立及可得的資源
3.目前相關政策規劃研究的報告中常用的研究方法為何？主要的可行性評估標準為何？	政策評估方法的選取
第三部分：選定政策選項後	
1.政策規劃時是否即明定評估的標準？如何執行？	政策規劃過程與後續管考的結合程度
2.為取得合法性，政策規劃如何取得輿論或立法者、或利害關係人的支持？	政策論證倡議與行銷的做法
3.執行前透過何種方式與利害關係人溝通？研究者在其中的角色？	政策溝通手段
4.對現行研究在政策規劃上扮演角色的評價以及建立政策研究影響政策形成機制的看法？	綜合評論

行政機關政策規劃研究機制

茲將行政院所屬各機關訪談時間與地點整理如表1-3：

表1-3 行政院所屬機關訪談日程

日期	時間	受訪機關	受訪者代號	訪員
2006/2/16	14:00~15:30	經濟部	MEA-1 專員 MEA-2 專員 MEA-3 科員 MEA-4 科長 MEA-5 科長	黃蘭娛 鄭國泰
2006/2/23	9:45~11:20	行政院衛生署	DOH-1 高級研究員 DOH-2 組長	黃蘭娛
2006/2/23	14:00~15:40	行政院勞工委員會	CLA-1 科長	黃蘭娛
2006/3/3	10:05~11:35	法務部	MOJ-1 編審 MOJ-2 科長 MOJ-3 秘書	黃蘭娛
2006/3/23	10:15~11:20	環保署	EPA-2 主任 EPA-3 工程師	鄭國泰

本階段的訪談旨在瞭解我國行政機關政策規劃研究之實務現況和限制，除了影響我國政策形成影響因素的「制度結構」外，更著重於實際執行的資源、成果與困境。然訪談的另一個重要的目的為蒐集相關的法規辦法及業務資料等以為輔佐資料。

第三階段：我國行政機關政策規劃與研究之個案分析與預擬機制

本階段主要目的為藉個案探討政策規劃不同的「制度結構」與「實際資源」如何影響政策研究機制的形成與運轉。個案研究的重要性在觀察研究落實到政策的「動態過程」，不同於第一與第二階段研究過程所得到的係一較靜態的描述。本研究以中央部會為範圍選擇兩個個案做深入的探究－毒品政策以及限塑政策。

茲將毒品政策訪談題綱整理如表 1-4。

表1-4 毒品政策訪談題綱

第一部分 目前工作
<ol style="list-style-type: none"> 1.機關在目前毒品政策中所扮演的角色、工作指導綱領與實際上的工作內容？ 2.平時針對本項業務所做的統計與分析為何？如何運用？ 3.平時如何評估工作成果？ 4.業務統計與評估績效是否有助於瞭解毒品問題的走向與趨勢以及防制的成效？ 5.是否有專門的研究人員、任務編組、或研究組織，其從事的研究如何反饋到政策規劃的過程當中？ 6.曾經做過的委託研究、委託的源由、主要的主題？請舉例說明。
第二部分 有關毒品防制政策的整體規劃
<ol style="list-style-type: none"> 1.對於研考會在 94 年 10 月所提出的「毒品防制政策整體規劃」的瞭解？ 2.對於毒品問題與對策（94.9 出版）研究報告所提建議有何看法？ 3.是否參與毒品問題與對策研究計畫所召開的相關會議？ 4.目前毒品防制政策整體規劃的進程？在貴機關內部討論過程？ 5.在行政院研考會提出的毒品防制政策整體規劃當中，貴機關參與

的形式與貢獻？

6. 平日與其他毒品防制政策相關權責單位承辦人員之間的互動？
7. 在此毒品防制政策規劃當中，貴機關的主要權責是否影響目前工作內容？
8. 就您的業務範疇，您認為若要落實目前的毒品防制政策規劃可能會面臨的障礙或限制為何？當需要與其他政府部門合作或折衷妥協時通常會透過何種機制溝通與討論？
9. 在規劃階段即建立一個較為明確的評估標準（或策略目標）是否可以幫助衡量這個防制政策規劃有達成成效？
10. 整體而言，毒品防制政策規劃的內容與貴機關對於毒品過去所做的研究是否一致？規劃的內容是否可行？
11. 請對毒品防制政策規劃的流程及其提出最後規劃做出你的評價？對未來規劃的改進建議？

第三部分 毒品減害計畫

1. 對衛生署主導之「戒毒-推動毒品減害計畫」的瞭解與看法？
2. 「推動毒品減害計畫」的議題形成與相關研究？
3. 請就所知描述這個計畫形成的過程？是否有其他的替選方案？
4. 目前主要的規劃進度以及協調過程？
5. 請就「推動毒品減害計畫」的規劃流程評論之並提出改進建議？

茲將「毒品政策」個案訪談時間與地點整理如表1-5：

表1-5 毒品政策訪問日程

日期	時間	受訪機關	受訪者代號
2006/2/17	9:40~11:10	行政院研究發展考核委員會	RDEC-3 RDEC-4 RDEC-5 RDEC-6 RDEC-7
2006/2/20	9:25~10:40	教育部軍教處	MOE-1 科長
2006/3/15	10:15~11:14		MOE-2 教官
2006/2/24	9:50~11:40	行政院衛生署	DOH-4 科長 DOH-5 副組長 DOH-6 科長 DOH-7 專門委員 DOH-8 科長 DOH-9 組長
2006/2/27	10:00~11:30	台灣高等法院檢察署	TPH-1 主任檢察官 TPH-2 書記官長
2006/2/27	14:00~16:40	法務部調查局	MJIB-1 主任 MJIB-2 科長 MJIB-3 專員 MJIB-4 秘書 MJIB-5 專員
2006/3/3	14:00~16:47	法務部	MOJ-4 副司長

行政機關政策規劃研究機制

日期	時間	受訪機關	受訪者代號
			MOJ-5 檢察官 MOJ-6 專員 MOJ-7 心理師

茲將限塑政策訪談題綱整理如表 1-6。

表1-6 限塑政策訪談題綱

<ol style="list-style-type: none"> 1. 貴署在作決策時通常會根據那一些因素來作決定？當時是否有其他政策選項？為何選擇以限制使用來進行政策規劃，其源始為何？其中研究結果所佔的影響力有多大？ 2. 貴署在什麼情況下會委託研究計畫？什麼情況下又會覺得不需要委託研究？在限塑政策是屬自行研發，或是委託研究？如果有進行研究？是否有將研究成果加以採行和應用？ 3. 請說明一下，貴單位是否有對政策方面，自行或委託研究？再者，對研究成果是如何看待和應用？ 4. 就您的了解，貴署自行研究的政策大多屬於那幾類？貴署委託研究的類型大概可以分成那幾類？ 5. 貴署如何決定要進行哪些委託研究？哪些又會自行研究？ 6. 貴署委託研究的主題、人員選擇、經費、時程等是如何決定的？ 7. 委託研究的過程大概分成那些？貴署如何監督委託研究？ 8. 在委託研究的過程中常會碰到的問題有那些？造成那一些困擾？又如何因應？ 9. 貴署是如何運用研究成果（含自行研究和委託研究）？是那些因素會加速研究成果的落實？ 10. 貴署如何運用研究的結果？

- 11.當初 貴署是如何採取「限制使用」方案，而不採行「全面禁用」方案，其決策的主要原因為何？
- 12.使用塑膠袋的罰鍰降低，是否有進行研究？當初如何形成決定？
- 13.計畫完成之後，根據結果制定政策的情況多嗎？如果決定不採用，通常是因為那些因素的考量？
- 14.就您的經驗，委託研究的結果對委託做研究的行政單位提供哪些幫助？或是 貴署都是如何運用委託研究成果？
- 15.您覺得自行研究和委託研究對於政策規劃的影響力有多大？
- 16.您覺得委託研究對於政策規劃的影響力有多大？
- 17.在限塑政策這個案中，貴單位是如何整合不同政策參與者的意見？或是如何進行討論？是否有進行可行性分析？並請說明，如何取得最後選取適當方案的共識？這通常都是經歷多少時間？
- 18.如果要加強委託研究的實質貢獻，您覺得有那幾個方向可以努力的？
- 19.據報載 貴署有意取消限用塑膠袋政策，是否為屬實？是否有做過研究、分析或評估？形成決策之主要原因為何？

茲將「限塑個案」訪談時間與地點整理如表 1-7：

表1-7 限塑政策訪問日程

日期	時間	受訪機關	受訪者代號
2006/2/20	9：30~10:45	行政院環保署	EPA-1 技士
2006/4/18	14：00~15:30	永發工程顧問公司	SEE-1 總工程師

在整合政策規劃機關、行政院所屬機關政策規劃單位、以及個案研究三個範疇，雖然訪談的問題不同，但大致遵循政策規劃的過程依序詢問，可簡化其後比較分析的困難度。

行政機關政策規劃研究機制

訪談紀錄在質性研究中佔據了十分重要的位置。在第三、四章引述訪談資料時，研究者選擇真實呈現受訪者的談話內容，目的是為符合質性研究中的信度標準，並能捕捉受訪者的原意。研究者僅在必要時加入註解，俾使讀者可以藉著接觸原始資料，檢驗研究者的分析是否有一致性(Silverman, 2000:187)。陳向明(2002)亦指出，由於質性研究的目的是捕捉受訪者自己的語言，瞭解他們建構世界的方式，因此受訪者的談話最好能夠一字不漏地被記錄下來，並盡力將受訪者所表達意義和情境忠實呈現出來。

第四階段：建立我國行政機關政策規劃作業程序及專家座談會

將第一、二、三階段的結果加以整理分析後，即據以研擬我國政策規劃的研究機制及其可運用的方式與工具。本研究於 2006 年 5 月 22 日召開一場討論政策規劃研究機制草案「焦點團體」會議，期去蕪存菁以及提高研究可應用性。焦點團體會議邀集了對政策規劃曾進行研究或實際操作的 10 位專家學者，針對所研擬之政策規劃研究機制進行討論並提供意見。

焦點團體與個別訪談的不同點在於可透過團體的互動激盪蒐集團體成員對議題的意見、經驗、看法以及非口語的資訊。此部分對於政策網絡的研究十分重要，亦可以了解來自不同團體成員的共識以及多元差異的觀點(潘淑滿, 2003)。

本焦點團體會議研討的議題主要有四：

第一，就你所知，英美政策規劃機制與我國有何不同？可以學習者為何？

第二，您對研究小組所研擬政策規劃研究機制草案的意見？是否有必須補充之處？

第三，是否有其他您認為實用的政策規劃工具可供行政機關參考採用？

第四，如何營造一個強調政策規劃應有研究證據為基礎的決策文化與

機制？

第五，其他建議？

焦點團體會議後，研究者將專家學者意見納入進行修改、補充、以及具體化的過程（有關焦點團體會議參與者名單、意見整理與修改說明參見附錄六）。最後，在 2006 年 6 月 12 日、8 月 3 日分別進行研究報告的初稿發表，並邀集專家學者與利害關係人進行審查，透過有組織但開放的討論，使研究者能廣納各種觀點，做最後的修正以提高研究報告的信效度與實用程度。

第三節 文獻檢視與相關理論探討

本節首先對過去國內相關文獻進行回顧與檢視，並點出本研究的重要性。其次，簡略介紹傳統政策規劃的類型、較新的證據為基礎政策規劃之哲學基礎、及過去較少被論及的政策學習與比較研究的關係。de Vibe 等人曾就過去 100 篇主要探討研究與政策關聯的關鍵文章，進行文獻回顧並將其歸納入政治背景、行動者、訊息與媒體等三主題。依此架構對照我國相關文獻，本節最後提出應以兩個層次的分析角度探討研究、證據與政策間的關係，並呈現資料蒐集、比較與分析討論的架構。

壹、我國政策規劃研究機制文獻回顧

政府在研究發展的工作上長期投入資源，然而對於這些研究成效的討論相對較少。過去研究常見的主題包括：各項委託研究成果的應用情形如何？是否有助於規劃高品質之公共政策？成果是否充分應用？若未被充分應用，其原因為何？如何才能提升行政機關政策研究成果之應用率？過去的經驗告訴我們政策研究對於政策規劃確有某種程度的幫助，然其協助的程度於論者間意見不一（趙達瑜，1998：191）。為探索究竟有多少研究探討研究與政策形成的關係，以及前人的重要發現，本研究以「政策研究」、「委託研究」、「研究應用」、「知識應用」為關鍵字，蒐尋各大資料庫，去除與本研究主題不相關者，將關鍵文

行政機關政策規劃研究機制

章分「期刊論文」與「學位論文」兩類製成表 1-8 及表 1-9。

(一) 期刊論文：

以「中文期刊篇名索引影像系統」查詢「委託研究」得到 10 筆資料，查詢「政策研究」得到 37 筆資料，查詢「研究應用」得到 27 筆，查詢「知識應用」得到 11 筆資料。擷取與本研究主題最有關者，在 1992~2004 年有 23 篇（平均一年約兩篇）討論研究與政策規劃間關係的期刊論文，並將其依時間順序（由近而遠）排列成表 1-8。近年來此類文章似乎十分少見。

表 1-8 與本研究主題相關期刊論文

作者姓名	篇名	期刊名	出版時間
林康民	政府研究發展管理架構芻議 --從政府委託研究計畫管理 問題談起	研考雙月刊	2004.03
陳恆鈞	資訊運用與政策制定	國家政策季刊	2004.03
黃東益	全球治理下政府知識管理的 新面向：府際政策學習	國家政策季刊	2004.03
陳恆鈞	政策制定者應用政策知識之 困境分析	台灣政治學刊	2001.12
黃介正	美國政策研究智庫之特質與 我應有之認識	國家政策論壇	2001.12
吳志光	研究機構評鑑制度之法制化 探討	輔仁法學	2001.12
劉宜君	我國全民健康保險政策分 析：國家機關自主性與政策網 絡的觀點	空大行政學報	2001.08
鄭勝分	新政府核四政策形成過程：	中國行政評論	2001.06

作者姓名	篇 名	期 刊 名	出版時間
	「3I」決策分析		
陳其南	文化政策研究的發展	典藏今藝術	2001.03
孫煒	議題導向的環境決策架構－核四環境影響之個案分析	公共行政學報	2001.01
陳敦源、 韓智先	是誰告訴人民他們要什麼？ 媒體、民意與公共議程設定	研考雙月刊	2000.02
官有垣	非營利公共政策研究組織(智庫)與社會福利政策研究	社區發展季刊	1999.03
劉尚志	政府出資研究計畫之智慧財產權管理制度設計	研考雙月刊	1998.12
趙達瑜	政策研究與應用:我國行政機關低度應用委託研究原因分析	暨大學報	1998.03
江偉平	政策制定與執行--以警政作業為例	研考雙月刊	1997.10
許文傑	地方政府的知識應用－宜蘭縣政規劃之探討	研考雙月刊	1997.10
趙達瑜	研究應用意義之探究:六種模式析介	研考報導	1997.10
鄭錫鍇	我國行政部門對學術知識應用之策略及檢討--以行政院研考會職掌為例	研考雙月刊	1997.02
鄭錫鍇	我國行政部門對學術知識應用之策略及檢討－以行政院研考會職掌為例說明	研考雙月刊	1997.02

行政機關政策規劃研究機制

作者姓名	篇 名	期 刊 名	出版時間
詹靜芬	二元社群論在知識應用領域中之適用性分析	公共行政學報	1997.01
詹靜芬	二元社群論在知識應用領域中之適用性分析	公共行政學報	1997.01
趙達瑜	知識應用研究領域析介	空大行政學報	1995
劉澤民	政策研究之應用－以行政院研究發展考核委員會委託研究案為例	八十一年全國公共行政論文研討會專輯	1992.05

(二) 學位論文：

以「全國博碩士論文資訊網」查詢「委託研究」得到 7 筆資料，查詢「政策研究」得到 83 筆資料，查詢「研究應用」51 筆資料，查詢「知識應用」9 筆資料。選取與本研究主題最相關之 5 篇文章製成表 1-9。可見在過去僅有少數人研究相關主題做為學位論文，且自 2003 年以來即幾乎不見與政策規劃與研究相關的學位論文。

表 1-9 與本研究主題相關學位論文

作者姓名	篇 名	期 刊 名	出版時間
張金環	制度設計與代理人問題研究--政府委託研究案為例	世新大學行政管理學研究所碩士論文	2002
何美慧	教育部委託研究應用之研究	國立中正大學教育研究所碩士論文	2001
陳佳君	政策諮詢在政策制定體系中的應用：雙元社群理論之實證	國立中興大學公共政策研究	1993

作者姓名	篇名	期刊名	出版時間
	研究	所碩士論文	
趙達瑜	研究與應用－以我國行政院環保署應用委託研究成果為例	國立政治大學政治學研究所博士論文	1993
劉澤民	政策研究應用－以行政院研究發展考核委員會委託研究案為例	國立政治大學公共行政研究所碩士論文	1991

（三）其他出版物

以政府出版資料回應網系統（OPEN）查詢公務人員報告中，發現有「國家發展策略規劃機制之研究」（黃忠真，2005）、「美國政府研發體系與委託研究管理」（張文蘭，2002）、「推廣研究成果於政策規劃」（林秀雲，2001）等 3 篇報告。

在政府出版物方面，研考會曾出版 1997 年、1999 年下半年及 2000 年、2001 年行政院所屬各機關研究發展成果年報，以及「政府委託研究計畫與查核標準之建立（POD）」（研考會，2000）

國內文獻中，以實證研究的方法調查行政院所屬機關層級的研究應用至政策規劃者更為稀少。代表性的文獻有：趙達瑜（1993）、劉澤民（1991）分別以環保署、研考會為實際案例探討寫成之學位論文；趙達瑜（1998）「政策研究與應用：我國行政機關低度應用委託研究原因分析」、鄭錫鏞（1996）「我國行政部門對學術知識應用之策略及檢討－以行政院研考會職掌為例說明」以及陳恆鈞（2001）「政策制定者應用政策知識之困境分析」。以下即以鄭錫鏞（1996）、趙達瑜（1998）、陳恆鈞（2001）等文加以比較探討並點出研究落差(theory gap)。

此三文均在探討政策制定者應用研究所形成的知識的困境。鄭錫鏞以及陳恆鈞均採用知識特質理論（knowledge-specific theory）、政策制定者限制理論（policy maker constraint theory）、二元社群理論（two community theory）。其中，陳恆鈞提出知識應用的 7 種模式：知識導

行政機關政策規劃研究機制

向模式、問題解決模式、互動模式、政治模式、策略模式、啓發模式、智能追求模式，而鄭錫鍇認為行政機關的研究可分為學術研究、商品化研究以及行政研究三類。

趙達瑜（1998）研究環保署的政策研究與應用，將委託研究成果未被行政人員充分應用的因素區分為3大類16項因素（如表1-10所示）。以上三位作者均同意所謂的研究者與實務工作者間的「二元社群」確實存在，惟在關注的焦點有所差距。鄭文則較重視的是知識應用的「機制」，則較傾向於趙達瑜所指出的結構因素與組織因素。趙文所歸納出來的結構、研究結果的特性以及應用者或機關的特性等三因素亦與陳恆鈞所提出的政策制定者、環境、組織因素等有相合之處。

表1-10 委託研究未被行政人員應用的因素

類	別	分	項
結構因素		行政機關決策的本質	
		提出研究成果的時機不當	
		兩界論 ² （two community theory）	
		官僚體系的層層過濾	
研究成果的特性因素		研究成果或建議不具可行性	
		研究成果品質不佳	
		不符合行政機關的需求或無此項需求或需求不明確	
		研究成果爭議性大	
		研究建議影響層面大而不易執行	

² 兩界論即本研究之二元社群理論，此為翻譯名詞上的問題，均指涉同一理論，因此處為引用趙達瑜先生文章，特尊重其用法，不予更動，特此說明。

類	別	分	項
			研究成果或建議不屬於本機關權責 研究成果與應用者的價值規範不符 需長時間才能見效的建議不易被採行
	應用者\應用機關的特性因素		行政機關首長個人因素 行政機關的需求不夠明確或為爭取預算而研究 行政機關的流動率大 行政機關的分歧性

資料來源：整理自趙達瑜（1998：197-206）

另外，三位學者對於研究、證據與知識的關注焦點有所不同。趙達瑜較重視的是研究報告未被採行的因素，陳恆鈞較重視的是政策系絡如何影響決策者應用政策知識，而此政策知識是指一組相關的信仰、資訊、證據與解釋的集合體，而不限於政府機關所生產或委託生產的研究報告。陳文實已蘊含傳統的政策研究報告僅為決策資訊的來源之一，而提倡必須以系絡觀來探討政府部門的知識應用，且不能忽略外在的政治因素。

過去的研究已點出我國政策研究與政策規劃的探討不能忽略機關特性、其中重要的決策者的特性以及研究本身的特性。亦指出應以較寬廣的「知識」觀點來探討研究與政策規劃，在此架構下，知識應用是動態的，且發生在政策過程的每一階段。

惟過去研究較美中不足者為較偏向單一行政機關與資料來源，如趙文以環保署、鄭文以研考會為主要資料來源。其次，過去的研究也較少使用訪談機關內人員的第一手資料進行分析或針對一個以上的行政機關就政策規劃的機制以及不同利害關係人在個案中的互動情形進行分析與比較。本研究希望能以過去研究者所建立的良好基礎，擴大研究對象的廣度並以個案研究加強深度，能對我國現行政策規劃研究

行政機關政策規劃研究機制

機制的現況進行描述與評析。

貳、相關理論探討

政府存在的基本目的是為了保障人民的基本權利以及提升人民的福祉。而人民對政府表現的評價也常視政府是否有效率與效能的方式回應人民的需求。故政策的提出通常是為了要解決社會問題，然並不是所有的社會問題都會成為政府的責任，而是當問題的嚴重性已到了社會所無法容忍的地步時，政府必須要採取對策。

D.A.Stone (1989) 曾提出一個瞭解以及解釋問題形成以及進入政策議程的過程，認為政策論證的過程就是其中的行動者對於一個問題究竟是屬於非人力所能控制的或者是有干預可能性兩派的拔河。在探討過去相關研究之前，我們先對於「改變」以及「經驗」這兩者的意涵提出一些思考的角度，這有助於我們釐清在這個研究當中所冀望學習到的課題是什麼。

決定是否「改變」必須要根據某些原理原則，而原理原則通常指「科學家」所發展出來的理論，因此，研究在政策的形成上有一定的位置。社會科學家常較主觀地認為，一個透過嚴謹研究方法所提出來的政策建議會比官僚決策好。故在過去有許多「知識運用」或是「二元社群」(two community theory) 的研究往往強調研究與政策間的落差。

然而，社會學家在今天越來越重視改變方向的問題。1993 年的諾貝爾經濟學得主 Douglas C. North 曾說過：理論家常常對過去的解釋是錯誤的，如此，對現在與未來的解釋與預測也將是錯誤的。Douglas 認為過去的經濟學者犯下的一個大錯就是對於過去的瞭解不夠，而目前的信仰系統不夠好亦不夠正確，以及我們用來預測未來的工作顯得相當拙劣(North, 1999)。North 也提到，在跨國經驗的學習，我們不可能在短時間內改變制度結構。如果缺乏在本地自然演化而來的正式與非正式的機制時，跨國政策學習就會顯得缺乏效率。目前的政策科學家也正面臨類似的挑戰，缺乏夠好的理論來預測未來的發展。在過去用來理解政策的理論，通常沒有考慮到一個政策議題的形成通常是社

會建構的現象，尤其在跨國的資料比較上，忽略此點可能造成極大的危險。因此，我們需要加強對現象瞭解與分析的知識，而能更加中肯地分析資料以及闡述資料背後的意義。

其次，我們也需要更多研究瞭解人的行為與社會動態之間互相影響的過程和模式。在社會政策上，亟須對社會問題的原因有較周延的解釋與理解。問題是：社會問題是瞬息萬變的，而我們對控制社會問題的所做所為也會隨之改變了問題的本質。

如此說來，理性人企圖透過對於世界的觀察而建立一套準則，根據這套準則做出較好的決定，進而改善世界似乎仍是相當吊詭的。然而，研究者仍然相信，在試誤的過程當中來找出「較好的」控制策略是可行的。我們必須先對於什麼似乎是可以控制以及不能的控制的有一定的瞭解，而這也可能隨著時代的進步而變化。例如，因為科學的精進，在今日我們可以使用染色體來分辨個人，而這在過去是做不到的，因為發現沒有兩個人的染色體是一致的，所以增進了我們在身分辨識以及刑案偵查的能力。

「改變」除了會受到社會建構的社會問題的影響外，也有其文化的面向，即對不同文化而言，改變的意義不同。對於改革，西方人一向比我們樂觀。有的時候，我們甚至覺得他們有些天真的理想主義心態，認為制度一旦建立人們的行為會自然改變。O'Keefe and O'Keefe (1997:193) 描繪了東西方人的不同：

西方人喜歡改革創新，尤其是喜歡預做準備來避免未來的問題以及複雜度。他們是前瞻性的、獨立的，而且較懂得洞燭機先。然而，東方人認為改革創新會改變目前的狀態而危害到團體的協調，是不必要的。

傳統的東方人對於改善社會比較悲觀。在東方的歷史並沒有像西方的啓蒙時代，東方人較宿命主義。在英國，研究者慢慢變成新政府下知識的捐客，而強調在風險社會當中政府的責任(Walters, 2003)。在這個問題上，Ekblom(2000:30)有一個較佳的結論：

那些每天面對犯罪或安全問題的實務工作者無法等待理論或研究完成，既使理論尚不完美，也必須在情境需要的時候介入。

從以上的討論，我們可以瞭解有時改變是選擇，有時是被時勢所逼，而不論理論是否臻於完美，對改變的需求將是永遠不變的。

除了「改變」以外，「經驗」(Lessons)也擁有不同的面向。首先是誰的經驗？再來是這個經驗對誰有特殊的意義？在一個社會當中是否能做較激進的改變端視這個社會對某件事信仰的演化以及這些信仰能接受改變的程度。舉例而言，「換領身分證按捺指紋」這個政策，在我國反對的聲浪較大，甚至連副總統都公開地反對行政院的政策，多半是認為這是一種侵犯人權的行為。然而在法國，請領身分證捺印指紋是必須的，而且也沒有人曾經將其視為違反人權，但這樣的論述卻很少在我國的公共論壇被突顯。

有時在政策取經的過程中會有意外的收穫，這個意外的收穫在此就是指實質知識以外的方法論上的課題－方法論上的課題有時要比實質的知識來的重要。然而當我們共同討論兩者的時候，更能突顯出其重要性。因此，本研究有別於以往類似研究，在文獻探討的部分將著重英國建立政策研究機制的理論與實務，尤其是其證據為基礎的政策(evidence-based policy)的發展與現況。本研究的預期成果是能針對我國現行政策研究機制提出具體的改進意見，使其更能符合政策目的以及減少推行與實施的阻力。然而，國外的作法能成為我國借鏡的部分不僅僅是在制度及其運用，我們必須深究是怎樣的社會、產生出如此的政策規劃機制、以及為何可以被大多數人接受。簡言之，政策移轉與經驗學習應該不僅止於尋找好的政策與實務，Mossberger 和 Wolman(2003)認為在政策事前評估時，比較研究是必要的步驟。

基此，在相關理論的探討分為：政策規劃理論、證據與政策的關係、以及政策學習與比較研究的關係三部分。

一、政策規劃理論

政策規劃主要目的是規劃可能解決公共議題的行動方案。當政策議題認定之後，必須要經過一系列理性與非理性的政策論證過程，在過程中經各個利害關係人之間的溝通、協商和妥協，最後才將政策結論尋求多數合理性的結果形成政策草案或方案，而這也說明選擇政策方案是受限於最初問題認定的方式，唯有成功地做好政策問題認定，接下來的政策規劃才有其存在的必要性。所以，政策規劃必須確定問題、蒐集相關資訊、訂定各種政策的選擇評量標準、權衡各種解決方案的利害關係、討論並決定欲採行的解決方案，最後才評估政策及其執行的結果。

政策制定是一種非常複雜且動態性的過程，由政府制定將來的主要行動之方針，並根據方針經由最有效的途徑與手段藉以達到公眾所企盼之目標；然而，政策規劃係為發展一個計畫、方法和規範，以便緩和某種需求，解決某種問題之動態過程。因此，在探究政策規劃相關理論時，吾人有必要釐清模型之間的特色與優缺點。

Thomas Dye(1998)認為應由政治模型來看待公共政策規劃的理論模式，其認為有以下幾種：制度理論（institutionalism theory）、過程理論（process theory）、團體理論（group theory）、理性理論（rationalism theory）、漸進理論（incremental theory）、博奕理論（game theory）、公共選擇理論（public choice theory）、系統理論（systems theory）等。近年來，英美的公共行政掀起了一股強調證據的風潮，似乎融合了理性、漸進、綜合與團體模式。因此，僅就理性規劃模式、漸進規劃模式、綜合規劃模式與團體規劃模式和新近受到重視的證據為基礎的政策規劃予以介紹：

（一）理性規劃模式

理性規劃模式係指決策者能夠根據完整性以及綜合性之資料，運用科學與理性的方式進行方案選擇與解決的方法而形成之過程。該模式受到古典經濟學家之影響，強調最大期望目標的達成。他們假設人類為「完全的經濟人」，即人乃是為追求之經濟得利最大而所付出最

小成本，故必須追求最佳的決策與規劃。本模式的基本要點與限制說明如下（林水波、張世賢，1991；吳定，2006；丘昌泰，2004）：

1.基本要點

理性規劃模式基本上視人爲理性的行動者，即政策規劃方式係依理性、客觀的科學原則，認清、描述與解釋問題。該模式對政策規劃者的假設有：

- (1)政策規劃者可以將所需要解決的問題加以孤立，而不與其他問題發生關聯。
- (2)明瞭所有的社會價值偏好以及相對的比重。
- (3)知曉所有可能的政策方案。
- (4)知道每一個政策方案所可能產生的後果。
- (5)能估量每一個政策方案所得與失去的社會價值比例爲何。
- (6)能選擇最經濟而有效的政策方案。

在理性規劃模式中的理性，乃是意味著整個社會的價值偏好是可以被知曉的及權衡的。

2.限制

理性規劃模式對於政策規劃上自有其不可磨滅的貢獻，但在執行層面上仍有若干的限制與缺失：

- (1)社會上並沒有經常一定的價值存在，可能只有特殊的團體或個人的價值，況且有許多價值彼此間是相互衝突的。
- (2)許多的相互衝突的價值並不能量化、比較或是權衡的，例如：我們可能無法比較教育機會均等的重要性與與經濟成長的價值高低。
- (3)政策規劃者常因個人能力以及「有限理性」(bounded rationality)的限制，並未具有完全的知識或充分的理性，雖其過程可視爲理性，但仍將受制於個人的價值觀、利益、權力、靈感等

因素之影響。

- (4)政策規劃者有時並未積極擴大目標成就或尋找最佳解決方案，而僅是期望滿足進步的要求；一但他們尋得可行的方案之後，就不再尋找最佳的途徑了。
- (5)政策規劃者同時亦常受限於既行計畫投資，亦即「沉澱成本」(sunk cost)之限制。
- (6)經常面對「資訊不對稱」(information asymmetry)情境：此意味政策規劃者可能於初面對問題時發生資料或訊息有限的情況；亦或無法取得事件發展過程中所涉及資訊的窘境。

(二) 漸進規劃模式

相對於理性規劃模式的缺失，及多元社會模式的影響之下，C. Lindblom 提出「漸進模式」以修正理性規劃模式不足之處(Lindblom & Woodhouse, 1993)。該模式是以「社會互動」之觀點，重視以達成共識、建立聯盟、調查民意，以及採納民意以解決問題的一種決策方式。(林水波、張世賢，1991；吳定，2006) (Dye, 1998)：

1.基本要點

- (1)漸進規劃模式基本上是「保守漸進」的，因此政策的調整之上往往只是在「邊際」之上進行比較各方案的優劣，並適度地在「邊際」上作一調整，故漸進規劃模式亦可稱之為邊際調適的科學 (science of muddling through)。
- (2)國家或政府領導人多不願意採用革命或激烈的方式進行變革，因此，漸進規劃模式可以說是政治上的「權宜之計」，可藉由漸進方式來化解政黨衝突，以及維持政治穩定。
- (3)漸進規劃模式僅是一種補救性的方式，其適應於減輕現行與具體的社會瑕疵，但較少著重於將來社會目標的增進。
- (4)決策者所面對的問題，一直在重新界定。漸進主義斟酌目的—手段與手段—目的之調適，因而使得問題較易解決。此意謂著

決策者對於問題不斷地重新界定，並尋找解決方案。

- (5)強調無所謂的「最佳解決方案」，只有較符合實際需求的方案。而所謂一個「夠好」(better)方案係指大家所同意的方案；必要時將可修改目標以迎合手段。

2.限制

儘管漸進模式在政策規劃、化解政黨衝突與維持政治穩定上有其不可磨滅的貢獻，但該模式仍有些許的侷限與缺點而遭受批評（林水波、張世賢，1991；吳定，2003）(Dye, 1998)：

- (1)經由政治協商方式所達成的決策，不應為理想的決策方式，它可能僅反映出具有權勢、有組織的團體之利益，而淪為強勢團體所掌握之工具。
- (2)漸進規劃模式較重視「短期目標」，且只從過去政策在邊際上作有限的調整或修正，忽視了社會創新的需求。
- (3)漸進規劃模式不能適用於基本性的決定，例如：戰爭，因為戰爭往往產生劇烈的社會變遷，非漸進模式所能應付。
- (4)漸進規劃模式無法應付解決快速經濟成長下產生的問題，如人口增加、公共設施增加、科學技術進步等因素所帶來的各種問題。在此情況之下，某種方式的理性決策程序仍是相當重要的。
- (5)漸進規劃模式僅具有「有限的效度」。

總而言之，漸進規劃模式的假定只能達成有限之效度，因為該模式在一個較穩定的社會中，就自然具有較高的效度；反之，在變遷快速的社會之中，漸進變更恐怕無法滿足社會大眾以及因應環境之要求，其效度就低。即使如此，漸進規劃模式仍有其不可磨滅的貢獻。

(三) 綜合規劃模式

為了解決漸進規劃模式的缺失，Y. Dror 提出規範最佳決策模式

(normative optimum model for policy making)；而 A. Etzioni 則提出綜視決策模式(mixed-scanning model)，而此二者又可以統稱之為「綜合決策模式」，因其乃理性與漸進兩決策模式之綜合（林水波、張世賢，1991；吳定，2003）(Dror, 1968)：

1.基本要點

Dror(1968)在重新調和理性模式以及漸進模式的缺點之後，所謂的綜合決策模式將具有以下之特點：

- (1)綜合模式綜合了理性模式以及漸進模式二者之優點，並視實際情況而決定二者之間受重視的程度，將可避免極端偏頗的現象。更進一步地說，綜合模式應用了理性模型以鉅觀的觀點來審視一般的政策要素；而以漸進模式的微觀角度審度決策者所認為必要調查的特殊項目。
- (2)綜合模式可以調適急速變遷之環境，它具有適應特殊環境的政策彈性。
- (3)綜合模式應顧慮到決策者的能力問題。一般而言，決策者的能力並不相同，凡能力愈高者，愈能夠進行更廣博與深入的檢視，隨著檢視層面的廣博與深入，決策的成效將愈加地有效。

2.限制

儘管綜合模式可以整合理性模式以及漸進模式二者之優點，並視實際情況而定二者之間受重視的程度，將可避免極端偏頗的現象。但該模式仍有其侷限處，茲分述如下：

- (1)尚未有充分的實證資料足以說明如何具體地採取綜合決策模式。
- (2)究竟理性模式與漸進模式應該混合至何種程度才算合理，至今尚無定論。

(四) 團體決策模式

社會上的公共問題向來多如牛毛，然而並非所有的問題皆可以受

到政府的注意並予以研討對策解決之。人們總是透過各種管道來影響政府的決策，此即團體決策模式所企圖解釋的事情。因此我們可以這樣說，公共政策乃是團體間利益和影響力均衡的結果(Dye, 1998) (林水波、張世賢，1991；吳定，2006；丘昌泰，2004)：

1.基本命題

- (1)團體間的交互影響為政治活動的中心事實。一般而言，具有共同利益的人將會正式地或非正式地結合成利益團體，以便向政府提出他們的訴求。因此，利益團體實為個人與政府間的重要橋樑；政治實際上就是團體爭取影響公共政策的行為。
- (2)任何時期公共政策乃是利益團體競爭後所達成的均衡，這個均衡取決於利益團體的相對影響力。
- (3)利益團體的影響力完全取決於下列因素：成員大小、財富之多寡、組織力之強弱、領導能力之高低與決策者的接近與遠離、團體內部的凝聚力等。

2.限制

儘管團體決策模式能夠有效解釋公共政策行程的歷程與原因，但其本身仍有其侷限之處，例如：

- (1)團體決策模式忽略了利益團體影響力的變動特性。諸如：團體成員的消長、政府人事變動或是相同團體數量的增減，都可能改變團體對於政策影響力的優劣地位。
- (2)團體決策模式無法解釋所有的公共問題以及需求，如何被列入政府議程過程。
- (3)在民主政治下，一般民眾不一定透過利益團體才能向政府提出政策建議，因此，團體決策模式較難以解釋個人向政府反映社會利益，提出政策主張之情形。
- (4)團體決策過程當中，決策者可能屈服於利益團體的壓力之下，而作出不適的政策決定或規劃，甚至損害大多數民眾之利益。

行政機關政策規劃研究機制

此外，在公務機關常存有一種團體盲思（**groupthink**）的現象，係指行政機關因為高度的凝聚力，而在論述一些公共議題時，壓抑了個人獨立思考及判斷的能力，迫使個人放棄批判及提出不同意見的機會和管道，最後，發生錯誤或不當的決策，而極可能使政策方案遭到無法順利合法化或執行失敗的結果（吳定，2005：50）。

再者，William N. Dunn 的「政策問題核心」政策規劃過程(Dunn, 2004)，亦有助釐清我國政策規劃和研究的相關議題。William N. Dunn 認為在決策中所謂的議題設定，相當於政策分析中的問題建構；在決策中的政策採行，相當於政策分析中的推介；在政策中的政策執行，相當於政策分析中的監控；決策中的評估報告相當於政策分析中之評估，此一相對應的關係如圖 1-2 所示。

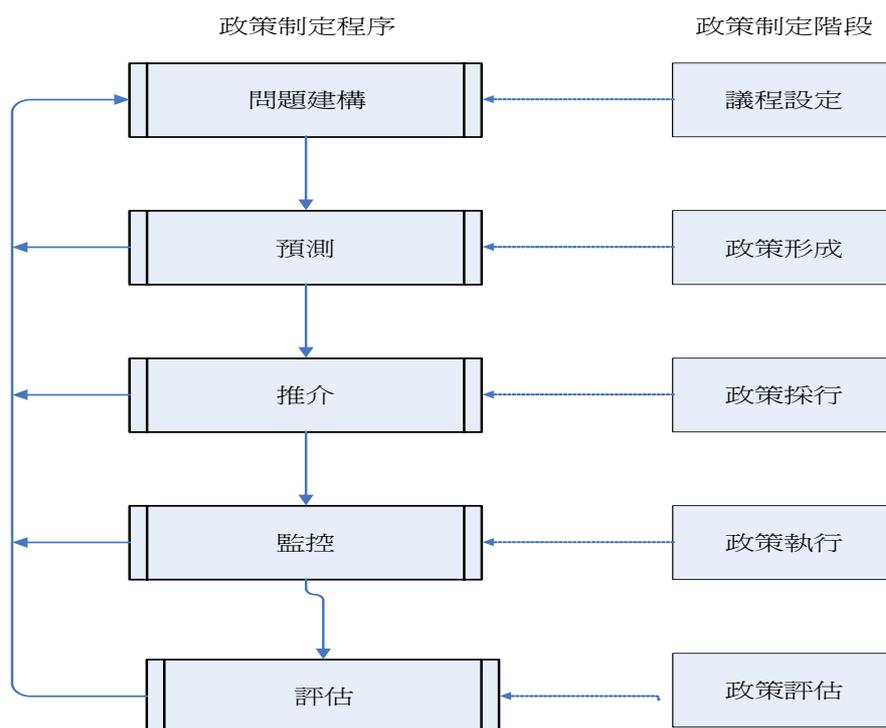


圖1-2 William Dunn政策制定階段與政策發展過程

資料來源：Dunn（2004：17）

綜上論述，政策規劃是一個動態的過程，爲了達到特定目的而對未來的作爲所做的一種思考與決策的運作過程。從問題的界定、目標的設定、執行措施與策略的擬定、財務方案的訂定及計畫的可行性分析等一系列的程序均經由合理的思考，然後才做決定。規劃作業的最後階段，規劃結果則是以書面爲表示的計畫；將規劃工作所涵蓋的主要內容，以文字或圖表來表示出，作爲未來行爲及資源分配之依據。

翁興利教授認爲(2004)：政策設計的研究應強調如何使解決方案與問題結合一起？如何盡可能考慮所有的政策選擇？如何避免因爲政策的執行、造成更多新的問題？他認爲政策設計必須考量政治、經濟、社會與文化等系絡，而且還須具備四項特性：首先，政策設計隱含有「意向性」(intentionality)，政策設計很少由一個人或少數人所完成的；其次，政策目標會影響政策設計的選擇 (the choice of designs)；再其次，政策設計具有變遷性 (change) 及動態性 (dynamic)。他更強調政策規劃是一種理性的規劃 (rational planning) 與主觀反應 (subjective reacting) 的一種活動過程。他進一步說明：爲了達成特定目標而進行設計與選擇公共行動 (collective action) 的理性過程，所謂的設計係指設計一組方案，而所謂的選擇是選定一種最佳的執行方式。所以其認爲政策規劃應有以下五點特色：目標取向 (goal orientation)、變遷取向 (change orientation)、選擇的呈現 (expression of choice)、理性 (rationality)、集體性 (collective basis)。

學者丘昌泰(2004)採用 Robert Mayer 對政策規劃加以定義：「爲選擇與設計集體行動的理性途徑，以達成未來事務狀態的過程」。學者吳定強調：政策規劃應具目標取向、變革取向、選擇取向、理性取向與集體取向，其間亦可發現 Robert Mayer 觀點所運用的痕跡。

不過，究竟該採取政策規劃的研究途徑還是政策設計的研究途徑？在對照研究目的並權衡有關政策規劃的研究已然穩定的原因下，本文仍側重政策規劃的研究途徑，其通常包括問題的分析、計畫目標、實施期程與程序、資源分配及考評基準等。並劃分爲以下階段：

1. 確定問題：包含政策問題基本概念的理解，了解政策問題的變

遷發展以及所面臨的問題與困境等。

2. 蒐集相關資訊：針對未來政策實施的「外在環境脈絡」進行相關資訊流的過濾與分類，其中包含資訊蒐集和民意蒐集之政治、經濟、社會、文化等各層面。
3. 權衡相關政策措施的利害關係：針對政策相關資訊，對政策施行之政策標的團體間不同的價值觀和衝擊、意見或議題等進行釐清與權衡分析之工作。
4. 確立適合的規劃方案且付諸實行：根據相關資訊的蒐集、整理與分析後，確立未來政策規劃之方向與目標，並將其政策與相關配套措施之內涵予以明確化。進一步地，分析採行的政策如何落實實施、執行單位的權責劃分為何、法源基礎的授權與如何加強政策的落實推動。
5. 評估政策及其執行成果以為反饋：最後分析政策之可行性和政策的執行程度以及政策是否達成既定目標評估，以作為未來政策調整與規劃之回饋與修正。

因此，政策規劃並非只是一項宣示，它應具有實質意義；誠如 Deborah Stone (Stone, 2002) 在《政策弔詭》(Policy Paradox) 一書中指出：政策規劃的過程除了統計量化與經濟的客觀分析外，亦應重視實際問題的解決、決策倫理和價值的釐清。所以，為了避免政策規劃者「資訊不對稱」的情況，有必要釐清政策規劃和政策研究之間的關係，並明晰問題產生背景、公共的價值觀與對政策標的團體的正反影響予以權衡，以做為我國未來政策規劃所需依循的準則與方向。

二、證據為基礎的政策之哲學基礎(Kettle, 2003)

證據為基礎的政策背後的哲學假設為實證主義（重視有效性）與理性主義（重視人的認知行為）。實證主義重視何種有效(實用性)，這是從 18 世紀的功利主義而來的，但是在今天似乎很少能看到功利主義的影子，取而代之的是美國在 20 世紀早期杜威等人的學說和理性主義

以及與科學企業的發展有關，故可以說是 18 世紀功利主義的再發揚。在康德倡言社會學為科學以後，社會科學的發展已有超過百年，電腦的發明使得研究方法再複雜化，而能建立一套理性的、可以複製的方法，以測試社會科學以及科技的假設。

在第一次世界大戰以後，樂觀主義不再，取而代之的是 19 世紀的理性主義以一種新的面貌出現。在 20 世紀末期時，理性主義再度盛行，最常被引用的就是馬克斯以及韋伯。而認知科學也是理性主義下的一支，而且是目前相當被重視的學術派別之一。理性主義事實上已經從古典的數學以及象徵性的邏輯移到更為彈性的、也更為重視互動的 20 世紀的科學。認知科學填補了心理學和神經生物學之間的差距，使我們對於行為的瞭解更進一步。

簡言之，實證主義重視制度的設計必須有效，而且相信運用統計的方法可以相當程度地預測制度是否有效。理性主義重視人的認知行為，而強調我們可以對人的行為有更進一步的瞭解，因而增進了解釋與改革的可能性。

三、研究、證據與政策的關係

研究者和決策者之間的爭論不休可以從兩個角度來看－政策網絡 (policy network) 以及證據的可信度 (the credibility of evidence)。有些學者認為，如果要瞭解政策社群以及學術社群的互動，最好的方式是藉由瞭解政策網絡。有些人則認為，其實根本的問題是在於知識或是證據理論的應用，例如：Eckblom and Pease(1995)在其犯罪預防過程的流程圖當中就曾建議，犯罪預防的政策過程應該有一個不斷循環的過程，從獲得資訊、分析與解釋、提出策略、執行、評估策略以及監控犯罪、再回到最開始。而最理想的政策實驗情境是在這個過程當中都沒有落差，以確保實務人員以及研究者能夠不斷精進。然而，實際的情形往往是這個過程當中的每一個階段的知識都還不夠成熟。

在這個證據為基礎的熱潮當中最值得注意，也是最困難的概念是：什麼是證據？「證據」在當前的犯罪預防研究領域可以說是十分

流行，而證據為基礎的政府政策走向也影響到政府在許多社會議題的處理。證據在社會政策制定過程的重要性，來自於理性主義。在今天，證據已經發展出至少兩類的意義，其一為我們對問題的瞭解，先瞭解問題才能思考對策。其二為過去曾經針對「類似」問題而發展出的對策，以及這些對策執行上的成效。證據在今天的政策著作中越來越偏向「何者有效」的證據。然而，何者有效是一個簡化的問題，仍牽涉到「如何做？在何處？對解決什麼問題有效」等。

一個較實際的方法是把證據放在以下的架構當中討論－研究、評估與政策、或是績效指標。爲了要尋找有用實務可能仍會產生政策選項的排擠作用、以及較短線的政策方案。例如，Bright(1991)曾評論英國早期犯罪預防的經驗，他提出內政部的決策者較偏好情境犯罪預防是因為在社會方案的有效性上缺乏證據，而另外一個原因是目前的評估上所用的方法對評估社會方案比較不利。因此，這些都是環環相扣的。他的結論是，在 1990 年代內政部對犯罪預防的途徑看法是「內政部的決策者認爲刑事司法體系費用太高而看不出有效性」。同時，他們對社會犯罪預防也很懷疑，因爲認爲其不嚴謹，在執行或評估上不但困難也很昂貴。同時，也有些懷疑自由民主的政府體制下真的能改變人的態度以及行爲，特別是在地方政府、地方機構和媒體等的影響之下。

過去的研究總是宣稱，在許多國家研究和實務上的關係薄弱，而有學者甚至說－研究爲基礎的政策是特例而非常態。過去的研究發現，從證據到政策的知識落差一個是方法論上的分歧，一個則是詮釋空間的問題。

然而，誠如 Weiss 和 Bucuvalas (1980:19-20)提及決策管理系統對研究的應用之間關係的問題。他們認爲對決策者來說，研究是難懂的和不可信，或是其對研究沒興趣；再者，對於能夠接受研究的決策者來說，要應用政策研究結果也是相當不易，因爲決策時，決策者必須考慮的是整個組織的利益，並且，他們更必須在整個政治系統的變數中作決策，也就是說，除了本身的考量，決策者必須考慮身處的整個環境，才能夠決定研究的應用情形(Weiss & Bucuvalas, 1980)(Yates,

蔡宏明譯，2005），存在於決策管理系統所造成對政策規劃與政策研究之間的限制有如下：

1. 決策的本質將影響研究的應用：決策本身是一個複雜的過程，受到許多不同利益團體成員的影響，很難有一個研究能夠關切到所有團體所考量的因素，也就難以說服所有的相關成員。
2. 決策者的流動性相當大，某個決策者所關切的研究，下一個決策者未必感興趣。
3. 決策是具有時間性，所以決策者很難有耐心等到研究結果出來才做政策決定。
4. 決策者必須處理的是真實社會架構下的真實公共事務，而非只考量政策研究人員所操控的變項。
5. 政策議題會快速轉換，研究結束時，研究的政治議題可能已經不再受到注意了。
6. 許多決策者累積豐富的實務經驗，並且有許多直接的資訊來源可以應用，因此，研究對決策者的貢獻並不大。
7. 研究所提出的發現或建議可能超出行政機關之管轄或權責，或是超出決策單位的資源，例如經費、人員，技巧等等。
8. 研究的結論或建議若超出決策機關可接受的意識形態或哲學觀，研究結果或建議通常不會被採行。
9. 政治的理性與研究的理性是相異的：即使研究提供最佳的解決方法，但決策者為了消弭差異、妥協各方、維持組織系統的穩定，可能會捨棄研究所提供的建議。

除此，誠如 Coffman 認為公共部門也應該作政策行銷，其認為行銷係為公共服務之設計、規劃、運送民眾回饋，乃至於改變、再設計、再運送的一種循環持續的回饋過程（翁興利，2004）。所以，政策研究應用於政策規劃和政策制定之中，需要考量如下的因素（Lester and Stewart, 2001:280-281；引自陳恆鈞譯，2001）：(1)提供給使用者之誘

行政機關政策規劃研究機制

因或是加諸在其的限制，以及其政策系絡；(2) 政策分析本身；(3) 決策者對政策分析之立場。職此之故，當資訊流向決策者和政策規劃者時，應將政策研究應用之程度視為是一個過程。政策研究的結果，被應用至何種程度，可依七大標準予以衡量（見表 1-11 所示）。

表1-11 政策研究應用的七大標準

標	準	說	明
接	受	當決策者或政策規劃者接受了政策相關的資訊，政策應用便開始發生。當政策研究成果進入了溝通程序，便是知識應用的開始。	
認	知	決策者或政策規劃者必須閱讀和理解這些政策研究的成果，當政策研究成果已這麼實施時，便是知識應用的開始。	
參	考	參考架構如視為分析的標準之一時。如果政策資訊和政策研究成果改變了決策者或政策規劃者的偏好，便是知識應用的開始。	
努	力	如果政策資訊和政策研究成果造成決策者或政策規劃者致力於採用研究的結果時，便是政策研究應用發生效果。	
採	納	真正重要的並不是與政策相關之政策研究被導入政策過程，而是其是否能夠繼續影響政策結果。	
執	行	政策研究成果的政策被採納才是重要的，因為如果被採納，但卻不被執行，也無法實質地產生影響。	
影	響	一項政策研究，雖然不能達到可欲的結果，但政策研究已激起了公民的明確利益思索時，政策研究應用也就發生了。	

資料來源：整理自 Lester, J. and Stewart, J. 陳恆鈞譯，(2001)。

Weiss 根據文獻整理出三系統理論 (Weiss,1980: 21-23), 分別為: 「社會科學研究生產系統」、「政策制定與行政系統」、「連結系統」。這三個系統各自有一些因素會影響研究的應用。由 Weiss 的三系統理論可知影響研究應用的因素其實是相當多元的, 大致可分為研究生產系統方面、決策系統、以及雙方的連結系統方面。研究的應用並不是決策者個人的事, 研究本身的特性、決策者所處的政治組織特性、以及研究結果的傳送系統都會影響決策者對研究結果的應用, 從這三個系統所產生的因素, 以及由各個因素所產生的阻礙, 都是相當複雜的。再者, 學者 William Dunn 則認為政策改善有賴於決策者運用政策知識, 而這交互作用的過程, 有三層面需要注意: 「使用者之組成」、「使用的效果」, 以及「知識運用的範疇」(Dunn, 1994; 張世賢, 2005: 40-41)。

Sebba (2001)在研究英國對被害者的政策時, 提出在其間遭遇的最大的困難為「方法論與哲學的特色影響我們對研究方法有效性的看法」。其中牽涉到實證主義者與建構學派、研究發現的一般性與通則性、以及研究者的獨立性等根深蒂固的衝突。研究發現實際上仍有很大的詮釋空間, 因此, 在這個空間, 意識型態、壓力團體和個人都可能成為政策改變的主要因素。

在英國, 有一些公共部門在傳統上對於證據就有相當分歧的看法。例如 Davies 等人在證據為基礎的公共政策特別期刊當中就有提到「在提升研究證據在政策和實務上的用處時, 我們面臨一個難以解決的困境就是, 多生產證據並不保護我們就能把這些我們認為有效的轉化成爲實務」(Davies, Nutley, & Smith, 1999)。雖然, 目前評估有關的研究越來越多, 但是對於「詮釋」的問題我們還是很少討論。整體來看, 我們必須要去釐清到底是結構或是個人的因素而增進或是阻礙了理論與政策的連結。

從以上的討論可以得知影響研究與政策的關係有來自於政策規劃設計結構性的因素, 亦有來自於研究者與其研究成果本身的因素, 亦

行政機關政策規劃研究機制

不可忽略「使用者」在整個過程當中的角色。在詹靜芬(1997：169)對二元社群論（two community theory）的探討也提出，研究影響政策不能僅由「兩造的價值觀、信念、態度，以致於生活形態之不同」來解釋。由於本研究著重者為政府在政策上的規劃，故特別重視結構因素當中行政機關決策的本質與過程，故對於外部影響因素雖仍探討但並不特別強調。

從另外一個角度來看，研究與政策間的關係也可能會受到「研究的定位」所影響。Weiss 曾提出研究應用有幾種可能的情形（參見表 1-12）：知識驅動模式認為研究要區分基礎研究與應用研究、解決問題模式認為研究仍為協助政府解決問題、互動模式認為研究僅僅是複雜的決策過程當中的一部分、政治模式認為研究是否被採用取決於研究是否符合決策者的看法、策略模式認為研究成為延緩決策的策略之一、而啓發模式是指研究的發現未必直接影響政策，但其概念與理論觀點會漸漸影響政策制定的過程（轉引自趙達瑜，1997）。在其中最常被引用的是解決問題模式，其假設是決策者與研究者在所欲達成的目標及狀況已有共識，然而，在實務上卻往往不是如此。

表1-12 政策知識研究應用模式

模式類型	主要內容
知識驅動模式	由系列事件組成：基礎研究—應用研究—發展—應用
解決問題模式	社會科學研究成果之主要貢獻，來協助決策者認定及選擇適當的方案，以達成既定之目標
互動模式	政策研究結果對決策之貢獻僅為一小部分，且僅為決策者資訊來源之一部分
政治模式	以研究成果支持決策者預存的立場或來反駁對手、說服懷疑者，或獲取支持
策略模式	將研究做為延緩決策行動或移轉攻擊之策略或工具（即決策與研究應用之實質的內容無關，而是以研究做為工具）
啓發模式	研究結果為決策者提供觀念及方向，進而對決策產生重要影響

資料來源：趙達瑜（1997：80）。

然為瞭解行政機關政策規劃的研究機制，必須探討政策規劃的具體流程步驟。Robert R. Mayer 曾提出理性規劃過程的九個步驟－決定目標、評量需求、敘明目的、設計替選方案、估量替選方案後果、選擇替選方案、設計執行辦法、設計評估辦法以及回饋（轉引自吳定，2003:137）。而研究在這個流程當中均應扮演一定的角色。以上的規劃步驟亦有助我們在擬定具體的改進政策規劃機制時有清晰明確的程序並提供可行的方法。

以證據為基礎的政策有實證主義及理性主義的傳統或哲學基礎，然而在發展的過程中已融合理性主義的證據途徑以及後現代的論述途徑。今日，在此研究領域中似乎很難截然劃分理性主義或是後現代主義，較朝向一種在歷史發展中將不同學派兼容並蓄的知識庫。由英國海外發展機構(Overseas Development Institute，簡稱 ODI)贊助 de Vibe 等人所著的 *Bridging Research and Policy* (Vibe, Hovland, & Young, 2002)分析了連結研究和政策有關的一百篇重要文獻，且將其約略分為三個領域：政治背景(the political context)、行動者(the actors)(網絡、組織與個人)、訊息與媒體(the message and media)。

de Vibe 等人認為，研究影響政策的三個傳統假設已經被挑戰，其一：研究影響政策的過程是單向(線性模式)；其二：研究者與決策者有明顯地區分(二元社群模式，two community theory)；其三：知識的產生是受限於一組明確的發現(實證主義的模式)(2002,p.vi)。今天研究與政策的關係是雙向的、其中的行動者有多元的關係、並奠基於許多知識的結合體。de Vibe 等人認為，在過去回顧以上轉變的文章所在多有，但是個案研究仍屬少數。此外，de Vibe 等人認為今日學者所問的問題已經跳脫了「研究如何轉變成為政策」，更有意義的問題是：

為何有些想法在研究與政策的網絡當中被挑選出來而化為具體行動，而其他的觀念則被忽略而消失

(2002,p.vi)。

以下即以 de Vibe 等人的架構就過去學者對以上問題的回答做一

回顧。

一、政治環境

欲考量為何有些特定想法被挑選出來而付諸行動時必須考量政策形成的外在環境，此部分較接近本研究架構當中的「外在環境因素」。de Vibe 等人認為至少有兩派不同的看法。部分學者認為政治環境包括較宏觀的政策說辭(policy discourses)或是典範(paradigms)，故「主流」典範將較容易形成政策。但亦有人認為單一的主流典範不一定存在，故強調不同社會結構與人際關係間的互動，以及在不同的決策點或是受到資訊時代影響下的考量空間(room for manoeuvre)(2002,p.1)。

de Vibe 等人提到許多著名的學者均提供了研究政策說辭的重要途徑。據他們的歸納，目前至少有三個學者間看法較一致的政策說辭。其一是後蘇聯時期的自由民主以及新自由經濟成為政策最實際的選項。在 1990 年代華盛頓公約(Washington Consensus)以後又逐漸強調社會發展、政策環境以及制度的角色等，可以說恰好符合鉅觀的自由民主以及新自由經濟觀點，故更強調好的治理、公民社會以及社會資本。最後，非營利組織的興起在某方面看來是另一選項，然而其重視的參與、授權以及合夥工作又吻合發展地方制度、支持公民社會以及強化社會資本。

政策過程的研究途徑雖然清楚明晰，但在今日被認為有許多的限制，包括常會因取材來源不同而產生不同的政策過程「版本」。故學者們亦從政策背後未明示的假設或說辭、政策生涯的不可預期以及實驗性、以及在決策與實務間的落差等著手研究(Vibe et al., 2002,p.1)。

資訊時代的來臨一方面被視為邁向民主以及接納的全球化過程，另一方面也被認為增強了不平等的全球權力結構。其可能的影響是研究產出的本身成為一種政治過程，故迎合西方角度、造成資訊私有化以及侵蝕了公共領域。全球化也造成了政策形成牽涉到跨國的協調、政策倡議網絡的形式與結構、以及全球公民社會的辯論與形成(2002,p.2)。

本研究在國內相關文獻檢視上，接續以此架構作概念上分類，並

以政治環境為研究重心者列舉兩例：

在黃錦堂(1999)「民主化對環保政策之衝擊與因應之道」當中探討到，過去政府威權時代政策往往具有犧牲環保之成份，而在經歷民主化改革之後，促進了人民意識興起並使環保運動有一定的開展，政府也經由設立環保署予以回應，並且積極設立相關環保法規。但政府以經濟開發為主要任務，對於重大開發案無不大力促成，其中外在環境的變遷對於環保政策影響不在話下，使得大型污染案層出不窮，但民眾對於環保的呼聲依舊很高，希望政府能對此大刀闊斧改革。

在民主化之後，政府對於民間活動力減少限制，使環保團體得以發聲、要求改革，向來積弱不振的環保領域從而有所開展，而社會大眾也能經由選票來表達對執政者偏好，同時也是對於其所制定環保政策的再檢視，而國民黨政府受限於政治環境結構和既得利益者、大型財團約制之下，無法拿出魄力來改善環保政策，政策改革空間不大。其提出的因應之道在於：(一)、環保政策之重新檢討；(二)、善用科技、規劃，不斷制度化，但一切必須合於本土的需用；(三)、共識之建立；(四)、政治改革當作火車頭，尤其選舉制度；(五)、兩岸政策之審慎拿捏。

黃錦堂認為環境系絡將會深深影響政策規劃方向，其中並以環保政策更替來回應民主化時代變遷，將政策和背景、時間因素深深扣在一起。環保政策本身在議題特性上就是一問題導向政策，因此對於民眾要求能有所反應，和本研究中所包括的外在環境因素有所關聯，問題導向政策就是針對外在環境需求回應後的結果，在政策問題議程設定來看(丘昌泰，2000：143-147)，環保政策較屬於外在催生模式，是由社會大眾所關注議題焦點，亦即從「系統議程」進而進入到政府部門議程當中，政策形成以是由下而上(bottom-up)方式進行。但該文並未討論到政策決策者對於政策規劃方案的態度轉變，亦即內部催生模式，對於政策規劃亦有極為重要影響，例如過去趙少康擔任環保署長時期，曾大刀闊斧地推動改革許多環保措施；郝龍斌擔任環保署長任內亦推動限制塑膠袋政策，兩人雖都面臨許多政策推動上的阻礙，但或許是因為其沒有政治包袱的關係，均能貫徹個人意志來主導

政策。

鄭勝分（2001）「新政府核四政策形成過程：3I 決策分析」中從理念（idea）、利益（interest）、制度（institution）來加以論述新政府核四政策形成過程，核四因理念而停建，因利益而續建，當理念和利益相衝突時，制度解決機制未能發生效果。而核四先停建又復而續建過程已爲人所詳知，除分爲停建和續建決策背景分析之外，並分以理念、利益、制度來最爲切入點，而制度途徑之下，大法官會議非但未能解決核四爭議，反而造成朝野各說各話。原本在 3I 決策分析當中，民主政治在面臨利益和理念衝突時，經由政治妥協和協商之後，理應是由利益超越理念，而由制度作爲解決機制，但在核四爭議中最後是以政治爲依歸，面對專業和倫理的抉擇，最後仍是以政治支持爲去職的原因。

核四問題本來就是政治問題，是在特殊政治環境系絡當中作成之決策，而因本身議題屬性的特殊性，以理念、利益、制度作爲研究途徑切入，對於實際瞭解決策過程分析極有助益，但該文當中以停建、續建作爲時間分割點來討論政策選擇面臨的問題，卻忽略政策決策過程絕非靜態，而是一動態流動過程，難以將政策制定結果時間點視爲可切割的。此點對於本研究瞭解政策規劃者在面對研究結果的應用，以及政策選定時所考慮因素也可提供另一角度思考。

二、行動者

研究與政策關聯除了外在政治環境因素以外，亦與其中的行動者息息相關。其中最爲人所周知的理論爲理性經濟模式或是成本效益分析。然而，後續的研究者點出了許多過去較爲忽視的影響因素，例如：組織與個人的文化價值、非正式的決策過程以及組織與個人的情緒因素。de Vibe 等人所界定的影響因素較類似本研究架構當中的內在環境因素，包括網路與組織內部的連結、組織管理、學習與改變、社會心理學（認知與決策）等。

網路與組織內部連結的研究在今日越來越受到重視，過去有關網

絡管理的研究著重以公共管理的觀點來看政策溝通協調的過程，故關鍵概念為競爭、協調與合作。然而漸漸也有一派的學者開始提倡多元的、非官方以及創造性的政策解釋，以及這些政策解釋如何成為制度以及新的政策解釋又興起的動態非線性的過程(2002,p.4)。

組織管理、學習與改變的研究途徑和以上途徑不同的是重視組織與個人的思考世界(thought-world)，de Vibe 等人特別舉出 Mary Doublas 在 1986 年的著作 'How Institutions think' 為例而說明此一途徑的研究有助於瞭解為何在政策形成的過程中有些想法被付諸行動，其他則不然。首先，組織學習的觀點有助於我們瞭解組織是個人決策的場域；其次，制度思考世界強調組織改變是複雜的正式與非正式過程的互動，而管理階層應該具備觀察組織型態的能力以及在改變會形成非正式負擔時提供部屬必要的支持。

社會心理學的途徑強調個體層次的認知與決策過程，其有三個不同的觀點：強調人的行為是符合後天社會化的結果、人的行為是與人性本能的需要—控制與安全感—為主、以及個人會改變亦會被環境形塑的觀點(2002,p.4-5)。

劉宜君(2001)「我國全民健康保險政策分析：國家機關自主性與政策網絡的觀點」中探討公共政策是由國家機關與利益團體所形成的政策網絡中行動者相互競爭與互動結果的反應，亦即國家機關與利益團體之間的協商、互動、及利益交換關係可以各種政策網絡型態表示之。該文結合政策網絡途徑與國家機關自主性，應用分析於全民健康保險政策之形成與發展，以政策網絡說明國家機關和利益團體之間的互動關係與行為，並著重政策網絡參與者組成、所持政策利益及其互動關係之轉變，以及對於我國全民健康保險政策形成之影響。並在個案分析時，將政策網絡區分為政策社群（成員彼此相識較深，互動頻繁、封閉型）、府際網絡（各級政府之間形成的網絡）與議題網絡（開放給任何對政策議題有興趣的個人）三種型態加以說明，並將政策過程劃分為政策議程設定階段、政策規劃階段、政策合法化階段、政策執行階段，分別對其中的政策網絡參與者互動、關係進行分析。該文研究結論，將過去國民黨威權體制鬆動時期到後來民進黨政府上台為

止，期間將近 10 年的政策過程作為數階段論述，其中所形成政策網絡和互動關係也大相逕庭，並針對各階段提出具體政策建議。

透過政策網絡的概念對於瞭解政策過程當中參與者的互動關係影響和變化，這樣一來也較能對未來政策推動上所遇困境、問題加以解析，減少不必要政策問題。對於政策規劃人員來說政策網絡圖可清楚瞭解有哪些行為者在其中？彼此間權力流動方向？並且能夠對於行為者之間互動關係有系統性的認識，例如誰處於決策核心？誰的角色立場是較為被動？政策過程不再只是單一的行政部門理性規劃結果，而是多元行動者之間權力互動結果，有助於政策監測和減少控制成本。過去政策網絡沒有說明制度與國家機關對於政策形成的影響，但該文能以國家機關自主性這一點來補足政策網絡本身理論不足之處，讓政策網絡能更為人所接受，並以權力基礎加強國家機關自主性的強制性，使政策網絡應用範圍和程度更廣。

許文傑（1997）「地方政府的知識應用－宜蘭縣政規劃之探討」中論述地方政府借助於學術界專業知識來為縣政政策上提供建議和深入研究，在該文中首先介紹相當豐碩的知識應用相關理論，用以探討政策知識被政策實務界或政府機關應用的情況。而宜蘭縣政策知識和政策應用採行率來看，從該文所引用資料看來成果相當豐碩，惟真正形成政策的比率大約只有 37%，略低於政策參考 46%，但仍顯示地方政府亦能經由有效的前瞻性規劃及地方首長有心建設的魄力，能將政策研究成果應用於決策上，使地方政府能有效發展、展現政策成效。這幾年來宜蘭縣在宜蘭童玩節、羅東親水公園等都發展成全國知名景點，這也是當初施政者所規劃具地方特色的觀光產業。該文最後提到自 1984 年至 1997 年共委託了 80 件規劃、研究案，且大都能化為具體措施綱要與政策，並付諸實行，屬於學術界和實務界合作成功的案例。

以此篇文章來看，對於委託規劃研究採用率當中「形成政策」佔 37%、「政策參考」佔 46%，作者認為其是相當成功的案例（合起來將近 83%），但文中並沒有針對這些選項的勾選標準做出說明，是否是填寫者自由心證的結果？因此其效度和信度仍值得懷疑。到底這些政策和研究成果之間關係究竟為何？影響研究成果被採用而形成政策

的因素，或是不被採用的因素又為何？該文並沒有提出合理且令人信服的說辭，此點為該文所不足的部分，甚為可惜。而這些都是相當值得去探討深思的，而本研究一部分就是要去探討這些問題和原因，並經由參訪部分機關進行深度訪談來建立事實，從受訪者口中所得到的證據，可得到最貼近現實的答案。

三、訊息與媒體

政策環境的研究強調政策的外在環境，而專注於行動者的相關研究強調政策的內在環境。有關訊息與媒體的研究關心的焦點是想法如何呈現的問題，因此在研究政策與研究的關係時絕不忽略此項。一個想法是否會觸發行動有許多影響因素：行動者是否得知或認可此想法、想法背後蘊含的意義、想法化為科技的形式或是想法被認為可信的程度。故這個部分探討的重點包括知識管理與研究的相關性、人際間的溝通與倡議、行銷溝通、媒體溝通與資訊科技。

知識管理（knowledge management）或是資訊會計（information accounting）均是新興的研究領域，以補充過去由 E. Rogers 提出的創新擴散理論（innovation diffusion theory）。知識管理的研究探討知識在組織或網路當中如何被處理，故可對於研究者如何更有效地傳播發現、非營利組織如何運用資訊做政策倡議等提出建言。

在「知識為社會過程」的看法下，知識形成本身即為論爭的場域，且知識管理在不同的權力關係當中運作。此類的研究會觸及更複雜難解的議題，包括：研究的方法論以及規範與道德問題、誰來決定知識是否有代表性、研究者的責任、以及資訊系統的主要服務對象等(2002,p.7)。

有一部分的研究探討的是人際間溝通與倡議的面向，我們瞭解以及評估訊息會受到什麼因素的影響。在研究與政策連結的研究當中，得助於微觀與鉅觀的溝通與倡議過程的研究，而兩者的原理在想法、權力與資源的擴散等方面均可以互相借鏡(2002,p.7)。

除了知識管理、人際間溝通與倡議以外，有一部分的學者是以行銷的觀點來看研究與政策的關係，故認為想法被注意到且付諸行動是由於剛好在對的時機針對特殊的問題提供了解答。行銷的觀點認為推銷的第一步是引起反應，反應可能有理性的（成本利益）、情緒的（引起正負面的情緒）以及道德的（規範的對錯）。廣告專家早就發現人們的反應多半是針對產品所象徵的意義而非產品本身，因此廣告的目的即爲了推銷其中的關聯、意義、形象以及隨之而來的認同。亦有部分學者在政治行銷時借用了行銷的概念。

最後，媒體溝通與資訊科技的觀念給研究與政策關連性的啓示是以接受者的觀點來設計訊息的傳遞－可能強調觀眾在接受訊息時是一種界定自己的過程或是會受到過去的文化、政治信仰以及經驗等影響。而在這個研究領域中也強調「科技」本身不是一個中立的工具，而具有隱而未顯的影響力，其背後也會受到組織或社會文化與社會關係的影響。這些都會成爲溝通的訊息如何被接受的影響因素(2002,p.8)。

陳恆鈞(2004)「資訊運用與政策制定」嘗試由如何提供政策制定者正確、即時的資訊，以利其調整視野，採取適當行爲，順利解決問題作爲分析重點。而針對二元社群理論(two community theory)觀點在最近實證研究中遭受質疑此論點，進一步探討：(一)資訊在政策制定過程中的角色扮演。(二)資訊如何轉化爲有用的政策知識。(三)如何有效運用政策知識，最後在提出綜合性的結論。其主張在資訊對於增加知識的領域和降低對問題不確定性佔有很重要地位，並對資訊在政策制定過程當中歸納出四項作用：資訊是提供政策制定的依據、資訊是維持政策品質的手段、資訊可作爲方案比較和選擇的基礎、資訊是政策各環節間的樞紐。而對於資訊品質的提升，認爲應具有準確性、時效性、完整性、適用性、經濟性、制度性。並討論知識管理系統在政策決定過程，在不同知識層級所可採取的不同建構活動。

Caplan 認爲二元社群觀點強調知識提供者以及政策制定者由於彼此不同的世界觀、價值體系，以及對研究目的、動機、方法、時間限制和對問題界定方式不同，因此溝通困難，更造成知識提供者和政策

制定者對於知識應用看法不同（轉引自陳恆鈞，2004）。除了知識提供者和政策制定者關係之外，還有其他因素影響著政策知識應用情形，歸納為包括知識提供者的思考面向、政策環境系絡以及決策者對政策知識的態度。在論及如何跨越政策制定者和知識提供者之間的鴻溝時，認為首先雙方要調整心態，培養開闊心胸虛心接受不同政策主張之建議。其次，在雙方之間建立聯繫系統，亦即加強彼此溝通，而可讓提供者瞭解制定者所需知識為何，也可引導研究調查方向符合其預期目標，減低未來政策未採行政策研究成果的可能。第三，知識提供者應主動倡議政策知識，由於外界無法瞭解學界研究情形，而由知識提供者扮演行銷者角色，向決策者推銷自己研究成果。另外將成果刊登於學術專刊、研考會上發表可達到知識擴散媒介的功能。最後，避免使用過度艱澀的學術用語而造成知識應用的困難，也會讓決策者因為不瞭解知識提供者所提供專業用語，而造成雙方隔閡。

此篇文章對於知識應用和決策制定之間的關係，以及政策制定者和知識提供者雙方可能出現的問題都做了很深入的探討，並且能對此提出建議和解決之道，讓未來雙方都能在更有利的策略之下進行合作，進而達成雙贏局面。而此篇文章對於本研究在概念上有很清楚的介紹和可能面對的問題，更能對本研究提供後續研究的方向和研究建議。

楊秀娟（2000）「政府機關對民眾關心議題如何納入政策」中論述民眾關心的議題，可依其性質和重要程度，分別由有權機關納入憲法、法律、命令、解釋函（令）或行政計畫、行政處分之中，而如議題屬於行政機關法定職權或法律授權範圍者，由行政機關納入政策，議題重大，需要增修法律者，則需經立法機關議決，才能納入政策。今日民眾或利益團體往往會透過不同管道，對於政策規劃、執行上向政府表達需求或意見。而政府機關蒐集民意的方式可分為民意代表的質詢、輿情的反映、人民陳情案件及建議案、舉辦公聽會或座談會諮詢學者專家意見、辦理民意調查、委託專家研究等方式。民眾關心議題則是透過社會中大多數人察覺到或關心的問題，並有強烈需求，透過團體活動，或新聞媒體報導，這些民眾關心的議題，可稱為公眾議程

(public agenda) 或系統議程 (system agenda)，而要納入政策則是經由政府議程來決定問題是否要解決，或是如何解決。

陳敦源、韓智先 (2000)「是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定」則從議程設定理論出發，探討民主國家公共政策形成過程初期，民意與媒體的互動與公共議程形成的關聯性。也從理論和實務當中指出，媒體在公共政策議程設定過程中雖有關鍵位置，但實際上具策略思維的政治人物行為和目的才是其中過程動力核心。也就是說，媒體雖然重要，但如果少了政治人物的策略運用，媒體在議程設定過程並不具關鍵影響力。文中以傳播學、政治學、政策科學角度來對議程設定理論發展作一整理，並以媒體為核心，對公共資源的有限性、媒體的通路性格、政治人物策略思維與互動三方面論述議程設定。再以 Wilson 對公共政策性質分類法將政策法案進行分類，並選定四種政策議題（藥事法、消費者保護法、殘障福利法、優生保健法）進行假設檢定。最後得到結論是媒體雖具議題設定功能，但若缺少政治人物策略運用，則並不具關鍵影響，而政治人物行為和目的才是整個過程的動力核心。

肆、政策學習與比較研究的關係

政策科學的研究不但包括政策制定的相關理論，更要考量特殊政策議題的專門理論（如：環保、經濟、犯罪防治等）。而如前述，在政策規劃中的每一個階段的知識尚欠成熟，若是單靠政府投入資源研究，累積的速度十分有限。因此，各國政府在面對新舊問題時，莫不汲汲於尋求其它國家的經驗。

社會科學研究已進入了一個比較的時代，但是除了量的增加以外，也開始使用不同的方法來從事比較研究（質的改變）。Nelken(2002)曾提出比較的目的有三：解釋、瞭解以及改革。而有三個方法可以進行比較研究：行為科學(behavioral science)、詮釋學(interpretivist)以及比較學者(comparativist)。Rose 亦曾指出：「政策學習的意涵要回歸到社會科學的基本，亦即比較以及理論」(Rose, 1993)。

比較性的研究在這裏是指「跨越兩個以上的國家」的研究，而這樣的研究在過去一直面臨著一些方法論上的問題。傳統上的比較研究是比較實證性的，也就是包含大量樣本的量化研究。過去這類研究主要的目的是想找出更多在研究與解釋社會現象的變數。

在今日「文化」漸漸地成爲比較研究的中心。在 Karstedt(2001)的架構當中，若是使用大樣本的研究（又稱爲因次的跨文化分析 *dimensional cross cultural research*）可以幫助我們瞭解文化系絡、社會現象和政策回應的一般形態。但是這種方法的缺點是結果通常比較描述性以及靜態。目前，有越來越多的研究開始研究不同國家在經濟、犯罪防治或社會政策上爲何越來越相似。但是，對於不同國家政策的流向和轉移的系絡、機制和結果卻很少有較令人印象深刻的解釋 (Newburn & Sparks, 2003; Sparks & Newburn, 2002)。

因此，我們可以推論目前的比較研究已經漸漸脫離「一致的文化主體」的假設，而大膽地挑戰我們舊有的解釋社會現象及社會控制的架構。傳統的比較研究假設存在著一個「放諸四海皆準」的文化主體已面臨前所未有的嚴格質疑。

政策移轉(*policy transfer*)也面臨類似比較研究面臨的挑戰。而研究者認爲「比較研究」與「政策移轉」兩個概念都需要重新定義。雖然有一部分學者與社會研究者現在已慢慢注意到文化差異以及多元性的問題，另外也有一部分學者認爲過去的概念名詞，像是：比較研究、政策轉移以及經驗學習不無問題。這些舊的名詞概念無法點出我們已跳脫傳統的架構、無法整合不同的理論、在增進我們對社會現象的瞭解上也有侷限。因此，本研究所採用的架構可以增進我們對於各國政策規劃研究機制以及如何由研究而落實到政策過程的瞭解。不論研究者的興趣是在單一的個案在不同國家的制度，或是一個國家對不同公共政策的規劃等都可以獲利於這個更加廣泛的架構。這個架構使用制度結構(*institutional structure*)以及實際資源(*practical resources*)等概念，並檢驗在公共領域、政治部門與政府和學術界的互動。

第四節 研究架構

經由以上的討論，我們可以探討為何有些在研究與政策網絡間循環的想法會脫穎而出而被付諸行動，且得到成效，其他的則被忽略而消失。在本研究著重的是政策規劃階段，從問題的認定、政策選項的提出與選擇、以及政策合法化等過程當中，如何利用我們已知的知識轉化為足以徵信的證據以及符合實際的知識，使政策更能符合目標地展現預期的效能且順利執行。本研究架構強調三個面向(Young & Court, 2003)：

- 一、政治環境：包括政治和經濟結構和利益、提出創新措施的系統、制度的壓力、文化的差異，偏向漸進或者是激進的改變等政策形成的文化。
- 二、政策和研究社群的關聯：包括政策網絡的形成、關係、權力、互相競爭的說辭如何在公共議程上被討論、對政府與決策者的信任、知識的使用等。
- 三、證據的可信度：證據挑戰現有思想的程度、研究途徑和方法論、研究者的可信度、決策者是否可以適度簡化資訊、以及研究成果如何溝通等等。

以上研究架構參考了 Rober E. Goodin(1996)的制度設計理論以及 Joachim J. Savelsberg(1994; 1999)的知識與主導理論。將以上學者強調的領域與面向合併討論後，即成為如表 1-13 之九個象限的狀況。

表1-13 政策形成影響因素的探討架構

面向領域	理念、知識典範、因果關係的信仰	制度結構	實際資源
公共領域	公眾的意識型態	媒體與輿論	政策倡議的有效性
政治部門	官方說法、執政黨	政府的行政組織以及	政策過程以及

與政府	的意識型態	行政革新	政策層次
學術單位	學術的發展、研究 議程以及研究證 據	智庫、大學的科系分 布、知識網絡以及政 策網絡	研究者的資源 與研究人力狀 況

資料來源：研究團隊整理

理念、知識典範與因果關係的信仰反映了較多文化層面的影響因素，亦著重在「改變為何發生」以及「何種激發改變」？Savelsberg(1994)對於不同國家犯罪控制的研究指出「知識的主導性」的概念，認為一個改變的指令是否被遵循要視其背後對世界的認知與規範性的假設是否符合大部分人的看法。而大部分人的看法可以以一組共同的心智模式（或稱意識型態）來測量，這個心智模式影響了對環境的解讀以及環境應該如何重新建構。制度結構則探討在固定的社會規範與角色期待下，在機構內的個人所表現出來的較穩定、重複發生以及型態化的行為(Goodin, 1996; Lane, 2000)。新制度論亦強調社會行動發生在不同的系絡情境下，而制度與組織間會互相影響，使其中的規範與角色定位也不斷地重新定義。意識型態似乎是一先決要件，意識型態的改變帶領制度結構的變化，然而在實際的狀況，意識型態通常不會與制度結構的改變同步，反之亦然。

Savelsberg(1994)的另一貢獻是提出三個知識改變的發生場景：公共論壇、政府部門以及學術單位，而本研究認為這三個場景的制度結構以及資源亦是重要的探討面向。在過去的文獻當中，常圍繞在兩個看似相對立的主題，即理念(idea)或利益(interest)、或是事實(truth)與權力(power)。然而，本研究認為理念、證據與知識在概念化的過程中，政治的因素無可避免地包涵在內。在此，「理念」指涉者為世界觀與信仰系統；「證據」指支持理念的科學方法生產出來的說法；而「知識」是由大量的證據所支持的一套脫穎而出的理念。在政策形成的研究當中，結合分析政治領域、政策規劃機制以及政策與研究關係，有助於理解目前知識建構與證據形成的歷史、社會、文化與政治背景，進而提出如何建構一個更有利於證據為基礎的政策環境，以達成政府施政

行政機關政策規劃研究機制

方針。

根據以上的探討架構，繪製本研究的分析架構如圖 1-3。圖 1-3 解釋了各種資料來源間如何互補以協助研究者更瞭解與探討可茲學習的經驗來源。此分析架構亦說明了我們所訪談的行政機關如何形成個案研究的背景知識，同時藉由文獻回顧及英美的政策規劃研究機制探討形成兩層次的分析架構。第一層次為影響政策規劃研究機制形成的先決條件，包括：外在環境因素、內在環境因素以及公共議題屬性。第二層次為瞭解在既有的制度設計之下，個案動態過程當中研究的角色、決策過程的角色、以及研究與決策間的互動。其次，透過各個行政機關政策形成現況以及毒品防制與限塑政策的個案研究蒐集官方文獻與訪談資料，逐漸形成我國現行政策規劃研究機制與過程的描述勾繪，並依前揭二層次分析架構對研究所得資料加以分析。

分析所得資料列出了英美政策規劃研究機制形成的先決條件、我國現況在制度上與過程中浮現的問題、亦發現在英美機制設計與我國部分政策領域中有值得借鏡之處，並據以提出我國政策規劃研究機制的初步設計。研擬草案經過焦點團體會議，參酌與會專家學者意見後加以修改使更符合實務單位運用的需求。最後，透過期末報告初稿的發表，蒐集意見及對報告做最後的修正。

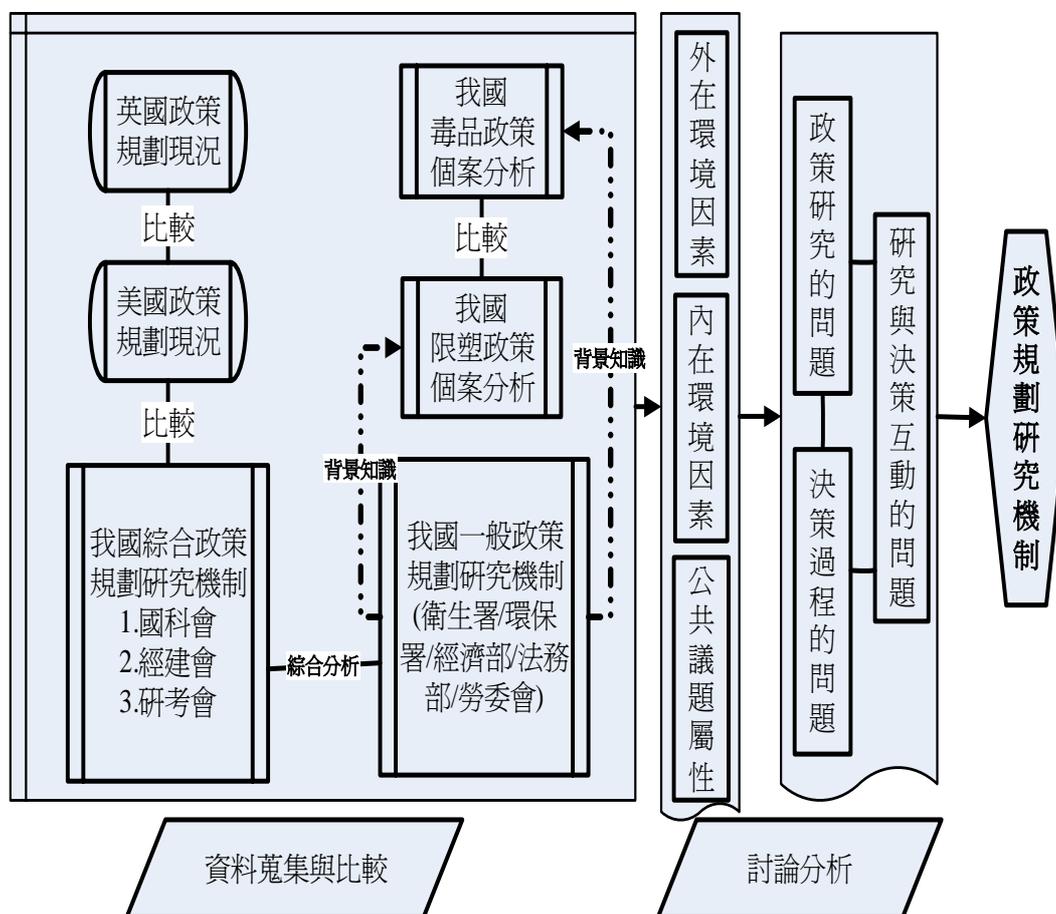


圖 1-3 政策規劃研究分析架構

資料來源：研究團隊自繪

行政機關政策規劃研究機制

第二章 英美政策規劃研究機制

本研究以英美經驗為主軸，討論以證據為基礎的政策規劃的形成狀況。由於英美在政府結構和體制上（英國屬於內閣制；美國屬於總統制），兩者存有相當大的差異，在學習和應用英美機制的方法時，有必要依國家體制走向來進行修正；在此同時，也需要更多技能和資源支持，以及建構與經濟和社會上不同利益團體之間的健全關係。否則不成熟地引入其他國家的政策革新時，改革將面臨失敗的風險。

第一節 美國政策規劃現況

壹、前言

各國一直致力於有效地結合政策制定與政策研究之間的努力；其實，政策研究的目的係在於創造（creation）、分散（diffusion）和運用（utilisation）政策知識於政策制定之過程中。這亦是當代美國公共政策的重心所在，主要關注於：第一，政策研究知識是否可用於政策制定過程？例如：著名的二元社群理論（two community theory）。其次，如何減少政策研究知識和政策制定知識的殊異？政策研究知識是否有效？最後，如何強化政策研究知識落實於政策制定過程？如何加強政策研究和政策制定之間的連鎖效應？

由此可知，當代各國政府在政策制定上所面臨的困境多在於如何針對公共政策過程，提供更多和更詳實的資訊，以及有系統地進行政策分析？美國自然也不例外。

1930年代的經濟大恐慌促使美國政府開始在決策時採用研究的成果，社會科學家逐漸被賦予政府體系中專業諮詢顧問的頭銜；1940年代之後，研究結果開始有系統的影響政策，社會科學家對政府決策的影響與貢獻再次受到肯定。在1930~1960年間，政策研究成果對政策的影響，亦即是否協助解決政府所面臨的問題尚處於試驗的階段。

行政機關政策規劃研究機制

1960 年代初期，一般相信政策研究所提供的資訊可以幫助政府有效的解決所面對的社會問題，此種樂觀主義在 1965 年竄升到最高點——相信政策研究能夠幫助政府解決重要社會問題。此外，由於大型社會問題的增加、研究需求的擴大、以及電腦科技的進步，研究人員分析問題的能力不斷提升。然而，1965 年之後，利用政策研究解決社會問題的假設逐漸受到批評，也有人開始對研究的客觀性產生質疑。在 1970 年代已經開始質疑政策研究結果對解決社會問題的作用。1980 年代以後，政策研究的功能已被限縮為提供決策者資料，引導決策者找出較佳的解決方案，而非由研究直接提供解決問題的方法(劉澤民，1991)。

政策研究會逐漸從實際的應用過程中清楚其定位。研究應用的發展都是從樂觀的相信研究能解決決策者所遭遇的問題，逐漸過渡到對懷疑或否定研究解決問題的功能，進而清楚研究的功能是藉由資料的彙整與提供，引導決策者找到所知中最佳或較佳的解決方案。

長期以來，美國政府不斷地進行有系統的資訊與分析，以供政策制定的需要，這包含各式主題的月、季與年度報告，以及其他非例行性和專門性報告。舉例來說，Grace Commission 針對政府效能提出報告，向總統建議 2478 種方案，以減少 4200 億開銷，來進行管理措施上的改革 (Lindblom & Woodhouse, 1993)。

除此，美國政府組織結構上，亦設計了一些機構致力於政策規劃和研究，如：預算管理局 (Office of Management and Budget, 以下簡稱 OMB)，除了編列預算案之外，更從事許多分析研究，指出管制的成本效益關係之管制影響分析的報告即為其所提出。其他機構尚有國會預算局 (Congressional Budget Office, 從事經濟情況與預算的分析)、國會研究中心 (Congressional Research Service)、國會會計總署 (Congressional Accounting Office)、科技評鑑局 (Office of Technology Assessment) 等。以上機構多為國會服務，每年提出數千種報告，並與國會議員、議員幕僚、行政官員、利益團體、大學教授或其他相關人進行各式非正式的互動。「政府問責

總署」³（Government Accountability Office,以下簡稱 GAO）的宗旨即為協助國會依據憲法所賦予的責任確保聯邦政府依全民利益施政，並協助其改進其行政績效⁴。因此，GAO 每年均會提出許多與施政有關的研究報告，以供政府機構和社會大眾瀏覽。

美國政府相關部會為廣徵各界意見、提升決策品質，多以自行編列預算支持或重點贊助政策智庫，如與美國空軍關係密切之藍德公司⁵及美國海軍部所屬之海軍分析中心等，均具有「聯邦贊助之研發中心」(federally-funded research and development center, FFRDC)身分，可接受政府委託進行研究計畫。整體而言，美國大部分智庫均為非官方性質，必須依賴企業或民間贊助基金及委託研究經費運作，然亦可接受政府委託研究案及相關補助經費。美國各有名大學，如哈佛大學、史丹佛大學、喬治城大學等均成立一些主題或政策研究中心。主要由學校專任之教授，或兼任之研究人員，從事相關的教學研究工作。此外，著名的布魯金斯研究機構（Brookings Institution）亦致力於與政策制定有關的事實蒐集、研究、討論與資訊處理等活動，每年均資助數十件的研究計畫，內容涵蓋政府預算、經濟政策、軍事外交決策等（黃介正，2001：111-114）。

另一方面，聯邦和地方政府亦成立許多專門的機構，以在不同的系絡對各種政策之間的相互關係進行瞭解。例如：地方政府大多設有區域計劃委員會，針對土地利用政策進行研析；附屬於白宮的經濟諮

³政府問責總署（Government Accountability Office, GAO）的前身為美國會計總署（General Accounting Office, GAO），2004年7月7日依據「2004年美國審計總署人力資源改革法案修正案」，將使用了83年的機關名稱用詞，變更為政府問責總署。

⁴原文為‘GAO exists to support the Congress in meeting its Constitutional responsibilities and to help improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people.’

⁵藍德（RAND）是 Research and Development（研究與發展）的縮寫。蘭德公司是在1948年由福特基金會提供資金正式成立，早期的研究項目都屬於軍事領域，並於1970年設立蘭德研究生院，培養公共政策分析專業的博士。該機構以政策分析聞名，其研究人員的基本目標則是向政策制定人員提供有足夠證據支持的政策建議，使決策優化，而其所有的研究項目幾乎都是由不同專長的專家採用各種集體研究方法完成的，其著作多屬發展戰略及未來預測方面，在軍事、外交及其他領域有很大的影響力（詳參 <http://www.rand.org/>）。

詢會議 (Council of Economic Advisors)，主要在提供就業、物價水準、收支平衡與經濟成長等議題的政策規劃與研究，以提供整合性的政策建議。

貳、政策形成三階段

政策制定過程很少有直線的發展模式，然而吾人有必要對每個階段分別加以檢視，以助於對美國政策制定過程的瞭解。大致可以從三個階段來瞭解美國的政策形成過程。

一、公共議題的認定

公共議題的認定可謂政策制定過程最重要的階段，因其決定了是誰來決定何種公共議題將被端上檯面，並研商解決的替代方案。從美國的經驗來看，「大眾傳播媒體的影響」、「民意調查」都是決定公共議題設定的因素之一。

然而，政策的影響可能會用來塑造民意，因為民眾面對來自決策者的政策問題，除了民意常變化不定外，也很少對政策問題提出意見。所以，政策制定者最後所接收的訊息，大多來自新聞人員、有組織的利益團體之意見領袖、有影響力的選民、政治獻金捐獻者和私交的友人等。此外，美國目前亦使用「公民投票」方式來匯聚民意，以能有效地認定政策議題。最後，一些「政治技巧」也是被用來影響公共議題設定的關鍵，其被利益團體、政黨，甚至政府單位用來吸引公眾支持，創造公共議題。

二、政策研究與規劃

此階段主要任務在發展政策方案的替選方案，故須藉助政策研究進一步分析問題。美國的政策形成大多發生於政府文官體、利益團體辦公室、國會的幕僚和智庫 (Dye, 2002)。總統和其行政部門為政策提案的主要來源，特別是總統國情咨文的政策主張常會列入預算管理局所編的美國政府預算書。此種由上而下的提案方式也顯見於州與地

方層級，例如：州長、市長或市經理等。利益團體也會藉由強力組織來聯盟共同利益的國會議員和其他團體，在政策形成的公聽會中提供其技術和分析報告。近年來，越來越多國會和州議會的幕僚投入政策研究和規劃，但他們大多反映其所屬議員的政治立場。議員親信的幕僚即很容易成為具有權力的政策形成者。

另特別值得注意的現象是「智庫」在美國政策制定過程中，於政策研究和政策規劃上投入的程度及扮演的積極角色。知名的智庫有：美國產業研究所（American Enterprise Institute）、傳統基金會（Heritage Foundation）、布魯金斯研究所（Brookings Institute）和外交評議會（Council on Foreign Relations）。這些智庫都在其各自政策領域上具有深遠的影響。

亦有一些政策規劃組織係專注在特定專業領域中，如：都市研究所（Urban Institute）、未來資源協會（Resources for the Future）和人口協會（Population Council）。

以上所列的組織大都結合了產業、基金會、大眾媒體、學者和政治人物等，結合學界支持其有興趣的主題研究，並對其政策研究積極尋求政策行動的共識，並藉以發展出行動建議方案。不僅透過研究過程為公共政策設計出明確的政策方案和行動，智庫也會盡量散布其政策研究據以形成的政策規劃，進而遊說大眾媒體、行政部門和國會，以促使政策研究能轉化成法案進而形成行動。

三、政策合法化

當政策研究進入政策規劃和形成時，便進入政策合法化的階段。在此階段政策利害關係人與政府進行議價、說服和妥協的過程。大多數的政策在此階段已抵定方向，且大眾媒體也準備向社會大眾報導新的政策與計畫，包括其執行細節、實質控制機構和其確切支出。在政策目標已確立的情況下，政策合法化階段著重於政策執行細節的釐清。

值得一提的是，美國預算管理局近年來運用「方案評鑑等級工具法

行政機關政策規劃研究機制

」(Program Assessment Rating Tool, 簡稱 PART, 係指一種有系統的方法) 以評量聯邦政府跨部門的方案規劃和其活動之績效。PART 是一種改善方案績效的分析工具, 其評鑑可告知預算決定和確認行動, 用以改善政策結果。因此, 聯邦政府要求各級政府均必須運用 PART 及其相關措施, 以持續改善績效。

由於在連結研究與政策的機制中, 政策方案評鑑等級為美國政府(中央及地方)常用的全程管控工具, 故在以下詳細介紹之。

參、政策方案評鑑等級

PART 的設計目的係在提供一致的方法, 以評量和評價聯邦政府的方案, 其能檢視方案整體的效能, 從方案設計是否完善? 方案執行是否完善? 以及方案結果是否被達成? 這個方法的所有資料和回應都必須是以證據 (evidence) 為基礎, 而不只是仰賴表達或是一般原則。方案的評量必須是全面性而非片面的, 而且完整的 PARTs 必須接受公眾的檢視。GAO 將方案評估區分為以下類型 (1998):

一、過程評估 (或稱執行評估) (Process/implementation evaluation)

此類型的評估係在評量方案的運作過程是否符合其所欲達成的意圖。基本上是在評估方案的活動是否合乎法令上和管制上的要件、是否符合方案設計, 以及是否符合專業標準或顧客的期望。

二、結果評估 (Outcome evaluation)

這類型的評估在於評量一個方案是否達到其結果取向的目的, 主要著重在產出和結果 (包含非預期的效果), 以判斷方案的效能, 也同時評量方案的過程, 以瞭解結果是如何被產出的。

三、影響評估 (Impact evaluation)

影響評估也是一種結果評估的形式, 藉由估計如果沒有落實該方案, 其結果如何, 來比較方案間的結果; 其係主要在評量方案的淨效果 (net effect)。當吾人明白方案的結果是受到外在的因素時, 通常會使用此種評估方式, 以確保能把方案達成其目的之貢獻予以釐清。

四、成本利益和成本效益分析（Const-benefit and cost-effectiveness analyses）

這些分析主要在比較方案的成本（資源的花費）、所生產的產出和結果。當被用來評量一個方案時，亦可被視為是一種方案評估。而成本效益分析則是在評量達成單一目標或目的的成本之間的比率問題，亦可被用來確認達到目標的最小成本為何。成本利益分析則旨在確認所有相關的成本和利益，通常是以金錢為單位或量化的方式來呈現。

在區分方案的類型和完成評量之後，將 PART 分為四個層次（如圖 2-1 所示）。而 OMB 或是各機關在開始進行 PART 時，應先決定其分析單元，當選擇方案時，各機關應述明預算結構和預算發展。雖然預算結構並非在所有方案中都能明晰界定，但是各機關在進行方案規劃時，預算結構和相關文件通常都已完整列出。經由這種方式，能公開地傳達 PART 的結果給所有行政與立法機關的利益團體，當然也包含社會大眾。

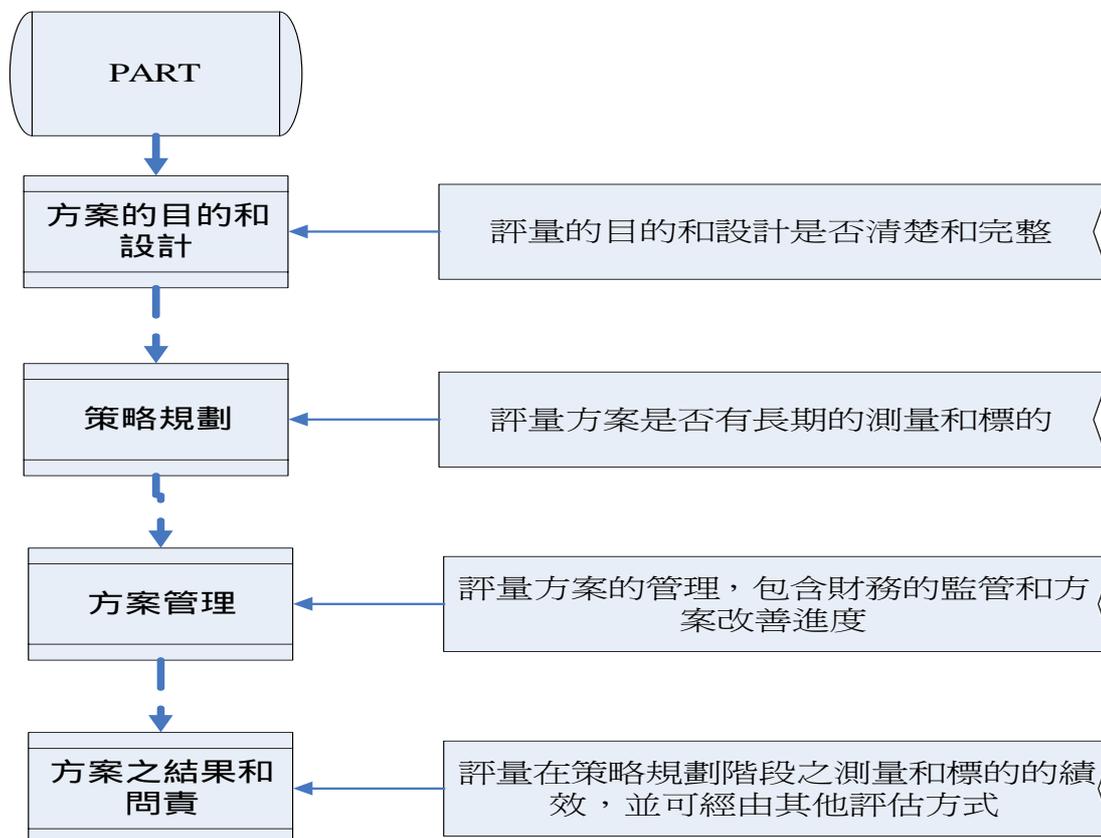


圖2-1 PART流程表

資料來源：整理自 OMB(2005).

方案分為五類：第一，聯邦方案（Direct Federal Programs），即由聯邦政府的人員來提供服務的方案，例如氣象局提供氣象預報。第二，競逐經費方案（Competitive Grant Programs），由聯邦提供經費

給各級政府，各級政府競爭預算。第三，依公式給予經費方案（Block/Formula Grant Programs），指依照區塊或是依公式來給予經費。第四，管制基礎方案（Regulatory Based Programs），通常這類方案任務的達成，是由立法的方式，包含了執法、詮釋或是規範法令或政策，亦或是陳述程序所需的要件。第五，資產與服務取得方案（Capital Assets and Service Acquisition Programs），係經由獲致資產（土地、結構、設備和智產）和購置服務（維修和資訊科技）來達成其目標。

以資產購置服務為例，GAO 曾爲了正當化國防部在武器系統上的投資，所以取經頂尖的商業公司，藉著學習商業公司如何能期待其管理者能在預算之內，及時地規劃和產出高品質的服務。此時，GAO 採取的是以知識爲基礎的途徑（Knowledge-based approach）來檢視武器系統投資是否合理，企盼藉由這些有用的實務經驗來達成相同的結果。GAO 在這份報告中說明這些公司在進行重大投資時，有三大決定的知識性因素：第一，產品在發展時，必須掌握顧客需求和可獲得的資源之關聯性，例如：技術流程的能力、時間和預算。再者，產品的設計必須說明其能達到績效要求的能力，而且如何能平穩地持續發展。最後，決策者必須確實地表明其如何能在成本、時程和品質目標下完成。由這些產業的經驗發現，如果知識的維繫在這三大決定因素上無法有效地認定，將會使方案無法繼續地進行。

歸結決策過程有效運用知識之要點（GAO, 2004）：

一、技術能力的適切性

美國政府的方案目前均使用技術準備程度法（Technology readiness levels，以下簡稱 TRL）來評鑑方案在技術層次的成熟度及其風險。前述的國防部案例顯示，在方案初始之際，技術成熟程度愈高，方案就愈能達成其所設定目標，也愈容易成功。而且使用 TRL 的確有助於決策者在政策發展過程中，進行替選方案的抉擇。

二、設計能力的成熟度

GAO 研究結果亦發現若一個組織能及早瞭解有紀律的設計檢視

行政機關政策規劃研究機制

和達成各個政策利害關係人間共識之重要性，就能在開始推行政策方案之前，達到政策方案的預設要求及其政策目標。最好的方式之一為在政策形成過程中成立一個涵蓋不同利害關係人成員的跨功能團隊（cross-function team），包括供應者、業界代表、服務提供者和其他相關業主代表。此團隊將能提供政策過程較為整全的觀點，亦有助於政策之推動。

三、其他相關措施和能力

- （一）系統的作業流程：在政策發展之時，有助於確認政策要求和可用資源間的差異，且有助於調解各方的利益拉鋸。
- （二）成立跨功能的團隊，有助整合政策過程中所需的各個層面技能。
- （三）運用供應者管理途徑（supplier management approach）將有助最適化和服務提供者的關係。
- （四）運用一些管理技術來有效掌控政策的進度，並且定期評鑑其達成成本和時程的能力。
- （五）使用各式的測試和評估工具技術，來瞭解政策形成過程的績效。
- （六）確保政策規劃者接受必須的訓練。
- （七）運用統計技術，來控制政策過程之資料蒐集，以達品質的標準。
- （八）需考量合理的運作過程和其成本，以及一些設備的可獲得性和成熟度。

由於各機關不斷地被要求公開其方案成果，但許多方案都缺乏可信的績效資訊，以及缺少能力來進行評估其成果。為了協助各機關提供可信的資訊，GAO 檢視了 5 個機關的經驗，以建構評估能力的機制。這五個機關為（GAO，2003）：幼兒和家扶中心（the Administration for Children and Families，簡稱 ACF）、海巡署（the Coast Guard）、房

屋和都市發展部（the Department of Housing and Urban Development，簡稱 HUD）、國有高速公路資費安全局（the National Highway Traffic Safety Administration，簡稱 NHTSA），以及國家科學基金會（the National Science Foundation，簡稱 NSF）。

檢視上述 5 個機關的經驗，GAO 發現了一些影響評估能力（evaluation capacity）的主要因素：評估文化（自我檢測的承諾）、資料品質、分析專家群和協調的合夥關係。幼兒及家扶中心、國有高速公路資費安全局、和國家科學基金會等均經由正式過程定期地推行評估，然而房屋和都市發展局和海巡署只有在特定問題浮現時才推行。GAO 的結論為，惟可取得途徑、可信和一致的資料才能使其發現更具可信賴度。這些機構都需要藉助專家群在研究方法和議題的幫助，才能產出客觀的評量。協調的合夥關係強化了資源和專家的形成，幼兒及家扶中心、房屋和都市發展局、和國有高速公路資費安全局主要的夥伴大多是州和地方機構，而海巡署則是以聯邦機構和私人部門為主。

這 5 個機關使用多種策略來發展和改善其評估，著力在從評估中學習，以支持政策論證和課責的要求。某些機構從改善其行政系統來以改進資料品質，某些機關則是將資料蒐集的過程設定程序。這五個機構都接觸專家以進行特定議題的分析。其中有一些機關提供其州的夥伴一些技術的支援。這五個機關均使用創意式策略來強化其資源取得，以獲得有用的評估，或是在領導者的承諾下，發展評估能力。

這些機關所發現的困境有：經費花用的限制、地方政府對彈性方案的限制、聯邦政府在資料蒐集上的限制等。除了一些必要的基礎措施，這些機關也會採用以下機制來支持方案的成功：風險減緩（risk reduction）、以知識為基礎的決策（knowledge-based decisionmaking）、紀律（discipline）、協調合作（collaboration）、信任（trust）、承諾（commitment）、一致性（consistency）、實用性（realism）和課責系統（accountability）。

總而言之，決策過程能有效運用知識取決於以知識為基礎的途徑

行政機關政策規劃研究機制

結合其他工具技術，來監管、強化工作力和確保正確的知識能在合宜的時間內被運用，進而增加組織的潛能，以達到成本、時程和績效目標。然而，基礎工作為決策者將誘因和資源歸定位，以確保政策管理者能運用這些政策管理方法。

肆、證據為基礎的政策規劃範例－教育課程改革

美國為聯邦制，故在中央較少強調個案經驗的累積形成證據基礎，較重視知識或知識管理。然美國教育部曾使用以證據為基礎的政策規劃方式，來進行一系列的課程改革（Department of Education, 2003）。藉由隨機控制實驗（Randomized controlled trials）⁶測量政策規劃的效果。舉例而言，欲測試新的三年級課程是否比現有的課程來得有用，則可透過隨機的安排一些三年級當做比較組（使用新的課程），或是安排為控制組（使用現在的課程），經過設定的時程後，比較兩組學習效果是否有達顯著差異。若發現新的課程學習效果較佳，且達顯著差異，便是新的課程優於現在課程。在一些研究中，有些學者會把學生安排在不只一個的控制組或比較組之中，以瞭解不同的組別屬性所造成的差異。也有研究，不以個別學生為單位，而是教室、學校或校區為單元，隨機的安排在比較組和控制組（請見圖 2-2）。

⁶隨意控制實驗指隨意將個人安排至實驗組或是比較組，強化政策研究的可信度。

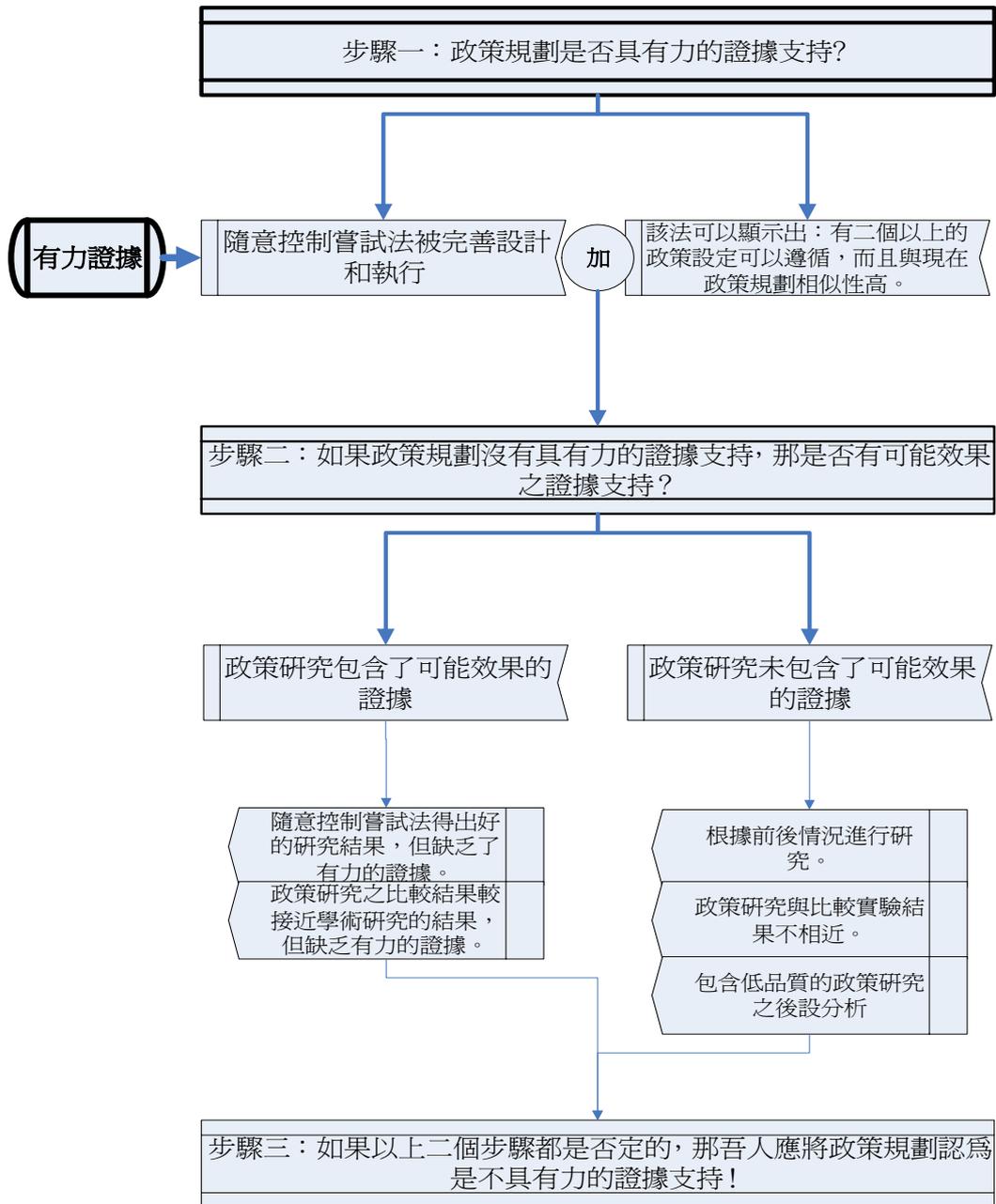


圖2-2 以證據為基礎流程圖

資料來源：Department of Education(Education, 2003)

行政機關政策規劃研究機制

教育部爲了瞭解教育改革是否有強大的證據來支持特別使用以證據爲基礎的政策規劃方式，將教育政策改革方案分爲四大部分：

- 一、詳細描述隨機控制實驗法，並且說明爲何其是證明政策方案效能的關鍵因素？
- 二、如何評估政策方案是否被有力的證據支持？
- 三、如何評估政策方案是否被可能的證據支持？
- 四、說明在執行政策方案時的重要因素？

當詳細述明隨機控制實驗法的實施方式之後，即應評估政策方案是否被有力的證據支持，即證據的品質佳。爲能有效評估，研究過程必須述明是由誰來進行，而誰是被接受者。其次，當比較不同組別時，應瞭解其間的差異。最後，應說明實施政策方案可能造成的後果。

值得一提的是，在過程中所提供的資料不能因爲組別不同而有差異，因此經由比較研究法（Comparison-group studies）來比較實驗組和對照組的結果。並以後設分析（Meta-analysis）整合未達具可能證據門檻之個別研究間的結果⁷。換言之，後設分析是一種量化的技術，經由結合個別的研究結果，來全面地探求吾人預瞭解的政策議題，甚至超脫原來的政策議題之價值。然而，後設分析亦可能產生一些謬誤，如：隨機控制實驗法可能因爲重大的缺失和不良的比較組研究設計，而導致不正確的結果。因此，該報告歸結認爲，若要以證據爲基礎的政策研究能有實質的效果，仍需要仰賴執行的一些要件。以證據爲基礎的政策研究的重點係在蒐集與政策研究中不同的要素，以做爲修正和因應所處的政策系絡。

伍、美國經驗評析

美國政策研究和政策規劃的發展經驗可以歸納成以下重點：

需求的確認係政策規劃模式中重要的一環。當公眾需求浮現且聚

⁷ ‘Meta-analyses’ that combine the results of individual studies that do not themselves meet the threshold for “possible” evidence.’

焦時，這些公共議題即被列入政策討論的範疇，議題的安排是按照需要性以及迫切性的優先順序而定。通常政策需求性的高低基本上是相當客觀的，但需求性高低亦受到執行單位人員或決策人員的主觀判斷。為有一可資遵循的議題形成依據，OMB 和 GAO 均發展了一些技術來具體判斷政策之實際需求與政策可行性。配套措施應為各個部門都具備如此的特質與態度之政策規劃分析人才，才能更明確的認定迫切需要改進的政策。

美國聯邦政府強調可行性分析和政策論述之重要性。在探討政策規劃的可行性時，美國聯邦政府強調必須述明政策在經濟、技術、法律、社會和行政等層面的可行性分析。整體目標任務的確定亦十分重要。

美國聯邦政府同意政策的整合一致性是決定政策規劃是否周延的首要因素。政策必須清楚明確，避免倉促決策、朝令夕改、與其他相關政策相互衝突，使得基層規劃和執行人員無法適從。所以應該注意政策本身是否具一致性和連貫性，政策本身應與待解決的公共問題密切相關。

美國聯邦政府雖已不認為研究可解決政策問題，但仍強調政策規劃和政策研究之間應具相當程度有效連結。有了目標工作的明確分配與評估標準的明確設定，才能使政策規劃的產出結果能與政策目標相呼應，加強其政策研究之運用效果，而使得政策規劃具有有效性。

美國聯邦政府善用智庫和民間研究學術團體的智識。因此在政策研究和規劃，應與研究機構或系統性的委託研究機構相互合作，藉由結合網絡連結智庫、研究中心和公共部門共同進行研究合作，強化產官學間的互動，並選立產學合作的發展機制。此一機制的建立可對政策方案進行長期的規劃和研究，並為該方案作一追蹤瞭解，提供完整的資訊，較合乎規劃過程中循環互動、不斷修正的良性回饋過程。

美國聯邦政府相當重視績效評估。政府績效和結果法(**Government Performance and Results Acts, GPRA**)要求政策必須要呈現策略性的計畫。此規劃必須包括各單位周詳的任務陳述、目標與目的、如何達成、

行政機關政策規劃研究機制

並釐清目標和績效間的關係、辨清能影響實際目標的因素，以及描述用以建立或修正目標的計畫評估。故其特別著重於每年績效計畫的詳細說明，以及這些計畫活動所需的預算，並以客觀量化與可測量的方式，述明目標，以及運作過程中所需要的資源，並提供績效指標，來建立比較實際的計畫結果和已建立的績效目標的基礎 (Radin, 2000)。

美國聯邦和各州政府在政策規劃和政策研究過程中的角色，應是促進政治和社會的互動，鼓勵以多元的方式來進行公共議題的研究和政策規劃。是故 OMB、GAO、以及美國各級政府，都被要求實施知識管理，以有效提升政府的效率，藉著政府掌握資源分配的權力，來建構政府知識或是研究資料庫，來形塑政策研究的儲存、取得、轉移和有效使用政策研究成果的角色。

綜上所述，欲釐清政策規劃和政策研究之間的關係，應先瞭解：政策規劃者和政策制定者的資訊來源為何？政策制定者決策時是否採用了政策研究分析結果？影響政策制定者應用政策研究的決定因素為何？瞭解以上三大問題將有助吾人進一步予以制度化政策規劃和政策研究之間的互動機制。

第二節 英國政策規劃現況

壹、前言

新公共管理引進成本效益政策觀點，英國余契爾夫人在位首相時，大幅改革政府以及大幅裁減公務人員，各機關無不被要求證明預算達成的效益。經過這些年的發展，英國政府已成為最重視績效評估的政府之一，也強力要求政策必須是證據導向或證據為基礎，因此在本文的比較個案當中將以英國為主要的比較國家。雖則如此，英國到目前為止對於政策是否有以證據為基礎的看法仍然相當分歧。對於研究議程是否應該以假設為基礎或是政策取向的看法也很不同，目前的英國新勞工黨政府投入大筆經費在研究發展。首相 Tony Blair 曾說：有用的就算數(what counts is what works)。新工黨試圖繼續朝這個社會

政策的走向前進，犯罪防制方案就是一個例子。

證據為基礎的公共政策並非一夕發生的，在英國的發展是理性主義的傳統以及其它許多因素造成的。有一些重要的事件可以證明目前在英國越來越重視政策當中的證據。但是，這樣的走向也受到一些批評，例如 David Walker(2000)就認為證據為基礎的宣稱只是表面上的，而到最後必須還是要面臨政治上的考量，也就是在媒體上和公眾論壇上做表面工夫。而這股趨勢也必須和「什麼有效」以及不斷成長的績效指標一併考量。由於英國在近 20 年來越來越重視犯罪防治議題，而內政部(Home office)投入在犯罪防治上的花費甚鉅，也使得許多證據為基礎的政策研究是隸屬於犯罪防治議題。換言之，在英國的政策規劃與評估的進展，有極大的貢獻來自於研究犯罪的學者專家，例如，有名的理性評估一書的作者，即致力於犯罪防制政策的評估研究(Pawson & Tilley, 1997)。表 2-1 大致顯示以證據為基礎的政策在英國的發展情形。

表2-1 證據為基礎的政策在英國的發展

1998	九月在聖安德魯大學舉辦證據為基礎的政策與實務研討會
1999	Public Money & Management 期刊特別專題「證據在公共部門政策與實務的角色」
1999	教育勞工部宣布在倫敦大學社會科學研究中心成立一個新的證據為基礎的教育中心
2000	成為年度公共管理與政策聯盟會議的主題
July00	ESRC 和倫敦大學 Queen Mary and Westfield 學院成立證據為基礎的政策與實務研究聯盟
2000	Public Money & Management 期刊特別專題「證據影響實務的挑戰」

資料來源：Huang(2003：150)

行政機關政策規劃研究機制

貳、政策規劃機制重要部門及其角色

英國中央政府的政策規劃有幾個重要的機關－首相的策略小組、財政部、政府採購辦公室－其主要角色在於研究與生產研究證據、協助各機關（中央或地方）規劃方案、管控各機關計畫及其執行、協助政策規劃人員的訓練以及提供實務手冊、協助政府機關與民間合作等。比較特別的是，英國政府尚有一個跨海發展機構（Oversea Development Institute，簡稱 ODI）與海外合作協助其他國家進行政策規劃。

在中央政府部門的政策規劃主要由內閣的首相策略小組、財政部、配合各政府部門等進行（請見圖 2-3）。

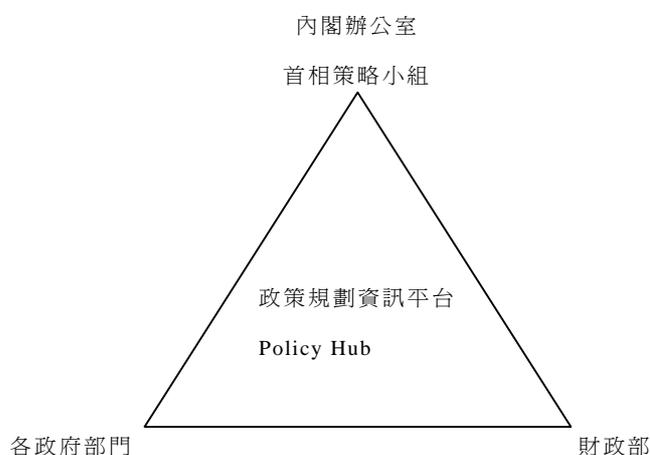


圖2-3 英國政策規劃機制重要部門

資料來源：研究小組繪

一、首相的策略小組(Strategy Unit, 2004b)

內閣的首相的策略小組成立的目標為提供政府中心策略性思考以及協助政策分析聚焦。這個小組在 2002 年 7 月組成，它的前身是績效與創新小組(Performance and Innovation Unit)、首相的前瞻策略小組(the Prime Minister's Forward Strategy Unit)、以及管理與政策研究中心的政策研究部門。這個小組透過首相秘書向首相負責。

首相策略小組以提供有深度的策略建議以及優先政策選項的分析為目的。在其官方網站⁸上提到目前有四個主要的角色：

- (一) 進行主要政策領域長期的策略回顧並提供優先政策選項的政策建議
- (二) 從事跨部門(cross-cutting)政策議題的研究
- (三) 支持政府部門發展有效的策略與政策，協助其建立策略能力
- (四) 提供政府內不同部門社會研究的策略性領導

此外，這個小組亦從事不定期策略監督(Strategic audits)、界定並有效地散播英國政府目前面臨的挑戰與重要議題。首相策略小組的工作必須與政府其他部門密切地配合。小組所進行的許多方案均會影響政府政策的方向，但不一定會寫成報告出版。小組所進行者有臨時性也有持續性的工作(例如：公共服務改革、內政事務以及福利改革等)。

首相策略小組是以方案為主發展策略，也特別強調證據為基礎的途徑，並相信嚴謹的分析是策略發展必要的基礎。其次，強調採取開放的途徑，因其相信參與者越早參與所能達到的改變效果也越持久。每一個方案小組會因方案性質不同而有不同的任務編組成員，通常由政府公職人員、主要服務提供者以及主事者等共同組成。

首相策略小組中的策略卓越中心(Centre of Excellence for strategy)

⁸Prime Minister's Strategy Unit 的官方網站為 www.strategy.gov.tw

行政機關政策規劃研究機制

負責將這個單位累積的知識與經驗寫成「策略生存手冊」。這個單位也提供一些高層管理計畫的諮詢與訓練課程、協助策略網絡的建立與促成高層策略主管間交流的策略論壇。

策略能力小組(Strategic Capability Team)設立於 2003 年，主要目的在與政府部門的決策者共同合作以提倡策略性思考以及增進決策品質。策略能力小組除了出版綱領以及藉由教育、訓練以及網絡合作等方式等提升策略實務外，也強調幫助政府部門發展評量與執行能力。

政府首要社會研究室 (Government Chief Social Researcher's Office, GCSRO)成立於 2002 年 10 月，其目的是為了提供政府內不同部門社會研究的策略性領導。GCSRO 的目的是為了協調研究計畫以及促進研究政府部門研究知識交換的平台，並且確保其符合一定的品質。此單位後來易名為政府社會研究組 (Government Social Research Unit)，隸屬於內閣辦公室，由一名首要政府社會研究者⁹主導英國二十個政府部門內的社會研究，以支持政府證據為基礎的決策。

二、**優化管制行政中心**¹⁰ (Better Regulation Executive)

在 2005 年的 5 月，英國政府的內閣辦公室成立了**優化管制**行政中心，做為政府增進管制功能的行動中心。英國政府希望未來的管制可以儘量減少 (regulate only when necessary)、設立明確的減少行政管制成本的目標、以及合理化公共部門與企業間涉及視察與執行的設計。**優化管制**行政中心將繼續**評估**發展中的管制影響，並以設計制度為其重要的目標。

三、財政部 (HM Treasury) 與政府貿易辦公室 (OGC)

財政部的十個目標之一即為增進公共服務的品質以及成本效益。為達到以上目標，財政部必須與政府部門互相配合以協助他們能與內閣辦公室共同合作以達到公共服務的協議 (Public Service Agreements, 簡稱 PSAs)。這個協議規定了政府支出應帶給公眾的服

⁹請參考網站 <http://www.gsr.gov.uk/about/>

¹⁰增進管制行政中心的網址為 <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

務，通常是三年期的，由財政部與各政府部門在決算過程中協調訂定。內容有政府部門的願景、所列的目標優先順序、以及後果為主的績效指標。因此，財政部主要區分為五大部門：(一) 預算、稅務與福利 (Budget, Tax and Welfare, BTW); (二) 政府財務管理 (Government Financial Management, GFM); (三) 財務與工業 (Finance and Industry, FID) (四) 總體經濟政策及國際財務 (Macroeconomic Policy and International Finance, MPIF); (五) 公共服務 (Public Services, PSD)。

財政部的公共服務部門 (Public Services) 專門以提升公共服務品質以及成本效益為目標，這個部門各有專人與不同政府部門接洽。為提升各政府部門從政策方案的事前與事後評估、強調成本效益評估以及協助行政規劃，財政部亦編撰綠皮書 (The Green Book) 以確保各政府部門在進行行動編列預算時，即以最有效率的方法、提升社會最大效益為準則。

財政部另成立政府貿易辦公室 (Office of Government Commerce, 簡稱 OGC) 與公共部門合作，做為政府與民間商業活動中的觸媒，以提升效率與價值，並增進方案與計畫進行的成功率。故在 2006 年列出了三個優先順序：

- (一) 與公共部門合作以協助他們符合效率目標 (2007/08 為 215 億)；
- (二) 藉由增加商業活動以及計畫成功率來達成公共採購的經費再節省 30 億；
- (三) 增加重要計畫的成功率。

基此，政府貿易辦公室的主要目的是協助公共部門的效率、方案與計畫管理以及採購¹¹。

OGC 的諮詢與過渡時期管理支援服務 (Consultancy and Interim Management Support, 簡稱 CIMS) 可以提供一些與公家部門組織合作

¹¹ 資料來源：www.ogc.gov.uk/index.asp?id=29

行政機關政策規劃研究機制

的專家諮詢顧問以及過渡時期的管理者達成企業目標。這些人則來自於公開招標程序而形成的私人顧問資料庫－Strategic Assignment Consultants Service (SACS)。他們提供的服務為：

- (一) 策略與企業改變 (business change)
- (二) 計畫與方案服務
- (三) 財政與商業支持
- (四) 採購與契約管理
- (五) 財產與工事
- (六) 供給鍊知識

就其敘述看來，這些人是對公家部門有相當瞭解的人，而能協助那些與公家部門合作的民間企業¹²。

參、政策規劃指導手冊與資訊流通

英國不同政府部門的組織任務常有重疊，各部門亦出版相當多樣的手冊與出版品。英國政府為統整資訊來源而設立了一個政策交流中心做為資訊平台。以下即介紹此資訊平台以及首相策略小組和財政部的重要出版品。

一、政策資訊平台－政策交流中心(Policy Hub)－簡介(PolicyHub, 2006)

由於英國政府十分重視決策必須要以證據為基礎、切中要點的以及創新的，復以 2002 年 7 月**優化**管制任務小組(Better Regulation Task Force)曾建議應該有一個網站可以給決策者一個管道接觸與瞭解更好的實務、指導綱領以及個案研究，故催生了政策交流中心 (Policy Hub)。因此 Policy Hub 就是為了要幫助政府擁抱這個新的途徑，而由

¹²資料來源：www.ogc.gov.uk/index.asp?id=1000332

內閣辦公室的政府社會研究單位(GSRU)所建立的資訊交流平台¹³。為增進公共政策的形成以及提供的方式，其提供了以下服務：

- (一) 可以查閱有哪些支持更好的決策以及政策傳遞的計畫、方案以及工具；
- (二) 提供使用研究、證據與評估政策的指導綱領；
- (三) 可以連結到許多國內外的研究資源以及工具。

Policy Hub 強調將研究與證據接軌，故其不只是給決策者參考，也給研究者一個平台來提升研究與評估的標準。在這個網站展示了一些由首相策略小組 (Strategy Unit) 領導的高知名度的計畫，也包括了政府的一些前瞻性政策的回顧以及有關質性研究在政策評估上的角色的回顧。這個網站也出版了政策評估與分析的指南以協助「知識客戶」(intelligent customers)以及「知識的提供者」(intelligent providers)決定如何在政策評估與分析建構高品質的工作。

在 Policy Hub 的網站中可以找到一些 GSRU 主導以增進政府評估與研究的標準、提升決策過程品質的出版品。舉例而言，在 2003 年 7 月 15 日 GCSRO (Government Chief Social Researcher's Office，現在已經易名為 GSRU) 委託進行了一個研究「僱主在僱用、保留以及協助低收入與低地位員工的觀點」，而這個研究的結果被應用在僱主持續僱用以及提升人力的示範方案¹⁴。

二、策略性問題解決途徑－策略生存手冊 (Strategy Survival Guide)

首相策略小組在 2004 年出版了一本「策略生存手冊」做為支持政府部門策略發展以及提升策略性思考的工具。該手冊可提供線上下載

¹³網址為 www.policyhub.gov.uk

¹⁴Employment Retention and Advancement demonstration project

¹⁵，亦隨時因應評論與建議更新。為瞭解英國最新政策規劃研究機制，在此對此手冊做一簡介。

本手冊共分為兩大部分，一部分是有關策略發展，另一部分是有關策略的技巧。在「策略發展」分為四個部分：正當化以及策略設立、研究與分析、策略方向設定、以及政策與傳遞的設計。在「策略技巧」分為六個部分：管理人與方案、管理利害關係人與溝通、組織思考 (structuring the thinking)、建立證據基礎、評估選項、以及計畫執行。

(一) 策略的基本概念

在介紹策略發展與策略技巧以前，本手冊亦介紹了策略的基本概念，其認為策略可以幫助組織思考他們所欲達成的目標以及如何達成此目標。因為政府策略的複雜性，好的策略必須有以下的特徵：

- 1.有清楚的目標、排列好的優先順序以及取捨的依據。
- 2.必須要對原因、趨勢、機會、威脅以及可能的未來等有充分地瞭解。
- 3.必須要基於對不同的政策工具以及機構的能力的有效性有實際的瞭解（只能說不能做的策略一點用處也沒有）。
- 4.創造性：設計與發現新的可能性。
- 5.在既有的經驗下使用有效的機制為設計。
- 6.必須是要所有利害關係者或是經費贊助或是執行者共同經過有效的溝通而發展出來的。

本手冊認為不管是由上而下的策略，或者是由下而上演化以及合作的策略，都可以透過策略性的途徑確保其中的流程順暢有效。

若是根據英國策略小組的「策略生存手冊」，一個好的政策規劃機制應該可以創造「公共價值」(public value)，亦即其服務以及後果能為公眾所重視。因此，政策必須要在長期策略的架構之下發展，並要

¹⁵包括完整版與精簡版均可在 <http://www.strategy.gov.uk> 下載

考量執行實務。此外，所有的策略都必須可以被採行，有快速的回饋機制以及有效的資訊流程，可以回應新的資訊以及考量外在的改變或是未預期的事件發生。

策略方向的架構必須要能基於不同的策略選項及其政策意涵提供清楚的方向。這個架構通常包含一個願景(vision)、若干目標(aims)、以及短中長期的目的，如此才能提供政策的各部門協調一致的行動。

在英國許多的文獻是將政策與策略混合使用的，然而，在「策略生存手冊」當中將策略與政策分開定義：

- 1.策略(strategy)是指在決定我們所欲達成的目標以及如何達成的整體過程；
- 2.策略方向(strategic direction)是描述所欲達成的未來圖像以及爲了達成必須達到者爲何。策略方向可提供給我們在既定條件下如何行動的原理原則；
- 3.政策(policy)是可以提供我們朝著目標方向移動的手段，通當我們必須要有一組的政策共同行動才能達到一個特殊的策略性的結果(strategic outcomes)。策略設計主要是爲了界定如何能達成策略性的目標、選擇最適合的政策工具以及描述這些工具在實務上如何運作。

總之，策略生存手冊認爲政策應該是存在於一個策略性的架構中，這個架構足以解釋爲何政策可以達成所要的後果。政策與策略是無法也不應該分開的，策略的重要性在於幫助政策合法性的產生是來自於其長久性，而非僅是公眾需求而已。

在「策略生存手冊」當中認爲策略發展即使複雜，還是有一些脈絡可循，尤其是有幾個關鍵性的問題：

- 1.議題是什麼？
- 2.我們在哪裏？將要到哪裏去？
- 3.我們「想要」走向何方？

4.我們「如何」到達那裏？

其次，在每個階段都要問的問題有二：

1.參與者是誰？

2.我們應該使用的工具與技巧是什麼？

英國政府目前非常重視策略性的問題解決途徑，他們認為這個方法可以幫助我們透過一連串的原則與標準來限縮問題的解決方法。而他們希望能透過這個標準而達成一個可以適用於大部分的策略過程的評估原則來評估不同的政策選項的適合度(suitability)、可行性(feasibility)、以及可接受性(acceptability)。

1.適合度：指這個行動是否能回應主要的議題以及是否可以產出所要的後果？

2.可行性：行動可否利用潛在的系統能力與資源間傳遞？

3.可接受性：是否有足夠的政治以及公共支持可以合法化所提出的行動？

因此，這三者的核心要素為「策略性的思考」(strategic thinking)。策略性的思考指的是政府的行動必須要盡量符合民眾真實的需求，且考慮到適合度、可行性以及可接受性三個標準。

(二) 策略發展

在這個部分的編排均包含五個部分：典型的任務、輸出範例、應該考慮的管理問題、應該問的問題以及相關的技巧等。表 2-2 表示策略發展的階段及其任務與預期成果，然而這幾個階段並非是固定不變與循一定順序的，不同的階段可能會重疊或者是因為議題的複雜性而從頭來過。

表2-2 策略發展階段

階段	辯護以及設定議程	研究與分析	策略方向設定	政策執行設計
任務	1.方案辯論 2.議題澄清 3.計畫方案 4.成立工作小組	1.蒐集知識 2.分析知識 3.回顧過去的執行能力	1.發展指導原則 2.規劃願景 3.界定策略目標以及目的	1.發展政策選項 2.具體化政策選項 3.事前評估政策選項 4.計畫執行步驟
輸出	方案計畫書	過渡時期的分析報告	偏好的策略方向	最後報告與執行計畫

資料來源：Strategy Unit (2004a:9)

第一個階段是「**政策辯護**以及設定議程」，在這個階段的重要任務有：

- 1.證明這個方案的必要性
- 2.界定與架構必須要闡述的議題
- 3.規劃方案的組織
- 4.集合適當的小組

策略生存手冊認為這個階段要花費較多的時間，但需要慎重為之以為方案建立一個良好的基礎。在這個階段需要的技巧為組織思考架構、管理人和方案、管理利害關係人與之間的溝通。

第二個階段「研究與分析」是建立以證據為基礎的策略與政策最重要的基礎，故在此階段必須：

行政機關政策規劃研究機制

1. 界定與蒐集所有相關可得的質化與量化的知識
2. 分析過去的知識以對問題有深入的瞭解與洞察

雖然一開始就必須對問題或議題有充分的瞭解，然而在團體思考的過程中仍然可能會隨時需要新的知識。在手冊當中特別提到政府專家的重要性，他們的專業經驗應該在一開始就能提供最大的效益，亦減少摸索的時間。知識當中，背景知識非常重要，故要瞭解政策執行系統的動態，以及組織的文化與可得的資源，如此方能瞭解新的策略需要改變的程度以及任何可能導致失敗的潛在限制。

簡言之，這個手冊特別強調要在有限的時間內，盡量將分析的觸角擴展以得到較完整的圖像。故在這個階段完成時應該有一個過渡時期的分析報告，強調這個小組已經完成的事項，並請各界提供問題與建議，目的是建立一個瞭解問題的平台以在下一個階段發展策略選項。「研究與分析」階段需要的技巧為組織思考架構、建立證據基礎，前階段所需的管理人和方案、管理利害關係人與之間的溝通亦不可或缺。

第三個階段為「策略方向的設定」，目的是要開始政策以及執行方式的設計，這包括了：發展一組可以提供策略與政策發展的指導原則、發展可描述所欲未來的願景、界定一組相關的目標與目的。在這個階段除了建構思考架構、評估方案以外，前兩個階段所需要的管理方案與參與者以及利害人間溝通的能力亦不可或缺。

最後一個階段為「政策執行設計」，故要設計政策以及選擇執行的方案、規劃執行的方式。這個階段將包括：發展替代的政策選項以及界定適合的政策工具、以一定的標準評估且經過考量以後減少選項的數目、將剩餘的選項逐步具體化、再使用評估的標準來選擇偏好的選項、計畫政策如何落實執行。

在「政策執行設計」的階段，成功的關鍵是利害關係人的參與，若是有考量到所有關鍵參與者的看法時，這個階段的結果以及整個方案的結果應該足以凝聚改變方向的共識，有對於未來改變的共同願景以及清楚的權責劃分。「政策與執行設計」階段需要的技巧為評估選

項、計畫執行方式，前三個階段所需的管理人和方案、管理利害關係人與之間的溝通亦不可或缺。

（三）策略技巧

本手冊強調成功絕非由一小群的天才而達成的，而是來自於有系統地蒐集、分析以及評估事實、情況、趨勢以及選項。因此，一個政策團隊只有在有清楚的動機以及參與者間彼此建立關係的基礎上才有可能達到最大的工作成效以及成功地執行政策。

成功的策略需要六種技巧－建構思考、建立證據基礎、管理利害關係人與其間的溝通、計畫政策執行方式、評估政策選項以及管理人與方案。

在完整的手冊版本，每一種類的技巧都有一些有用的工具與途徑。這些可以建立成爲策略實務工作者的「工具箱」－可以幫助他們更有效率與效能地進行。實務上的範例可以幫助瞭解這些工具或是途徑要如何應用，也提供一些的參考資料給想獲得進一步資訊者。甚至還提供「範本」讓實務人員可以照表操作。

表 2-3 至表 2-5 介紹了各種策略發展技巧的步驟以及可用的工具。第一個技巧的主要內容請見表 2-3。

表2-3 技巧I - 管理人與方案

	管 理 人	管 理 方 案
技巧	1.招募團隊成員 2.建立團隊 3.團隊工作 4.鼓勵創造性 5.提供以及接受回饋意見	1.發展計畫 2.建構工作 3.設立里程碑 4.管理風險 5.界定課責 6.評估方案

資料來源：Strategy Unit (2004a:15)

第二個技巧－管理利害關係人與其間的溝通－主要內容請見表 2-4。

表2-4 技巧II - 管理利害關係人與其間的溝通

	管 理 利 害 關 係 人	管 理 溝 通
技巧	1.界定主要的利害關係人及其議題 2.讓利害關係人有效參與 3.發展利害關係人參與的計畫	1.草撰溝通計畫 2.與媒體溝通 3.評估溝通 4.準備發表

資料來源：Strategy Unit (2004a:16)

第三個技巧－建構思考架構(structuring the thinking)

在這個部分提到六種策略：議題樹、優先原則思考、系統思考、SWOT、PESTLE、創造性技巧。議題樹可以用來界定一個方案想要回答的基本問題。策略思考強調必須隨時有能力與意願回到優先原則，並據以挑戰不明確的假設。在此，手冊提到有效的解決方案必須要時時回到主要目的而不被隨時冒出來的議題分心，方足以達成。故系統思考技巧就可以幫助我們瞭解複雜系統動態的本質以及各個因素間如何互相影響。如此可以協助我們建立一個更整全的世界觀以及設法預測干預可能的回應。

以一組面向來分析情境或系統可以幫助我們減少問題的複雜性以及建立較清楚的思考架構。而有兩種技巧可以用來分析複雜的情境或系統－SWOT 以及 PESTLE。SWOT 協助我們定義優勢(Strengths)、弱點(Weaknesses)、機會(Opportunities)與威脅(Threats)。PESTLE 分析可以幫我們界定一個組織或策略可能面臨的政治(political)、經濟(economic)、社會文化(socio-cultural)、科技(technological)、立法(legal)以及環境影響(environmental influences)。創造力技巧可以幫助我們突

破現行的假設與思考的限制，讓任務小組思考更有想像力的解決方式。

第四個技巧－技巧 IV－建立證據基礎－主要內容請見表 2-5。

表2-5 建立證據基礎

	蒐集資料	分析資料	向他人學習	前 瞻
方法	1.資料的類型與來源 2.調查 3.訪談與焦點團體	1.建立模型 2.市場分析 3.組織的分析	1.國際比較 2.標竿學習	1.預測 2.腳本發展 3.相反事實分析 (counterfactual analysis)

資料來源：Strategy Unit (2004a:18)

在政策發展當中證據扮演相當重要的角色，而證據的形式亦相當多元，包括：分析在不同資料當中的主要形態(patterns)、分析公眾的態度行為與期望、界定國際較佳實務範例而能提供未來發展參考、發展有關趨勢與因果連結的假設並且以實際的資料測試這些假設。

在資料蒐集的早期階段，政府專家可以幫助界定可得的資料型態與來源，在過去針對此一議題已經做過的研究為何？若是尚未蒐集的資料可以使用調查或訪談、焦點團體的方式來蒐集。為了增進瞭解以及洞察力而蒐集的資料可以用來分析，而模型的重要性是瞭解不同變數間的關係。市場分析與組織分析可以用來提供策略的背景。而國際的比較以及標竿學習可以提供相似的政策領域中其他國家做法的比較，也是界定新政策途徑的好方法。最後，好的證據基礎不只要包括現在、尚有未來的發展。預測可以用來推知目前的趨勢，腳本發展可以幫助界定許多可能的未來的替選方案，而相反事實分析可以幫助我們預測如果政府政策不改變可能會產生的結果，亦可以提供為何需要改變的驅力。

第五個技巧－評估選項

評估選項有三個立要的工具或途徑：多元標準分析、成本利益或成本效益分析、政府干預的理性。由於大多數的政策都不是單一選項，故策略的途徑很重要的就是要避免直接提出解決方案，而是先提出數個選擇，再用理性的思考過程抉擇最適當、可行及可被接受的選項。以上三個標準可以用在產生、具體化以及評估選項的過程，在選擇的過程時就需要更加具體化的評估方法。多元標準分析可以一個較有組織性的過程提供決定評估各個方案時的標準以及每個標準的重要性。最後可以找出一個較好的選項。成本利益或成本效益的分析可以用來決定每個政策選項的淨成本以及利益，使用這個方法可以篩檢掉一些沒有收益的方案。但是不論是多元標準分析或者是成本利益或成本效益的根本為政府干預的理性。

第六個技巧－計畫政策執行

在這個技巧之下有三個工具或途徑為：改變管理、制度性的改變、設計一套執行計畫。策略小組必須要對策略、策略可能帶來的改變以及策略可能達成的結果有實際的期望。要瞭解改變可以帶來的利益必須要有主動積極的改變管理。新的政策通常亦需要制度的改變，改變組織當中的結構、過程與文化。設計執行計畫是提升方案成功率的重要步驟，同時也可以將改變的需求、參與者的責任以及期限等詳細訂定。

三、政策評估的指導綱領－紫皮書(Magenta Book)

紫皮書（Magenta Book）是爲了因應證據爲基礎的決策以及政府越來越重視分析的發展而編撰給實務人員使用的政策評估指導綱領。在 1997 年以來有許多出版品均強調政策中最重要的是健全的證據、適合的評估以及好的分析，包括內閣辦公室出版的 *Modernising Government White Paper*(1999)、*Professional policy making for the 21st century*(1999)、*Adding it up: Improving modeling and analysis in Central Government*(1999)、*Better policy making*(Bullock, Mountford, & Stanley, 2001)。因爲以上這些政府出版品而帶動了高品質的決策的評估、評價

以及分析的參考文獻需求，Magenta Book 即為其中之一。其寫作的宗旨如下：

- (一) 提供政策評估與分析者以及使用與委託政策評估者可以參考的的一套指導綱領；
- (二) 特別強調政府內部的政策評估以符合政府政策分析者以及決策者使用；
- (三) 本書也希望可以提供政府機關以外的分析者以及評估者使用，以刺激在政府、學者、以及研究與評估社群間的對話以及策略聯盟。

Magenta Book 主要強調經濟的評估，然而也會補充財政部綠皮書所沒有談到的有關社會研究者比較不熟悉的經濟思考模式與專用術語。這本書中分成八章，第一章介紹什麼是政策評估；第二章介紹我們已知道的為何？如何連結已知的研究，包括政策分析者以及決策者在從事系統性回顧時應該做的事；第三章介紹政策背後的理論—主要介紹理論的演變以及實際評估(Realistic Evaluation)的理論；第四章在討論統計上顯著性的問題；第五章討論何謂抽樣；第六章討論資料如何蒐集；第七章討論我們為何要做實驗以及準實驗法瞭解一個政策是否有效；第八章討論我們如何瞭解一個政策作為有效背後的原因？有關在評估上使用質性方法的問題；第九章討論經濟評價以及評估（錢如何花在刀口上）；第十章探討是否可能有其它的效應（計量經濟學與統計模型）。

和策略生存手冊一樣，Magenta Book 亦是線上出版品¹⁶，每一章節均有背景文章並提供更細節的資訊與指導綱領。此外，使用者也可以參加由 GCSRO 所開辦的課程或工作坊。這些課程主要的原則是問題為基礎的學習以及問題為基礎的評量，因此分析家可以透過實務的操作來解決其在真實工作生活中遇到的分析問題。但是要求參加的人必須有碩士以上的學位。

¹⁶http://www.policyhub.gov.uk/magenta_book/index.asp

行政機關政策規劃研究機制

本手冊的特色為淺顯易懂，且是以實務工作者的需求為出發點撰寫的，有依步驟進行的指示，使得實務工作者也可以自己很容易地用質化或量化的方法做評估。

四、成本效益的整合性評量手冊－綠皮書(The Green Book)

財政部的綠皮書是中央政府評價（事前評估）與（事後）評估的指導綱領，是爲了提升政府政策發展以及資源分配的效率而出版者，故其重視的是描述一項政策、計畫或方案可能的經濟、財政、社會與環境評估。紫皮書強調的是經濟效益的評估，然而綠皮書重視的是成本效益的整合性評量。其宣稱可以一體適用在中央政府以及行政機關，所有的計畫均可透過評價的過程使計畫內容更加一致且透明。但在 **Green Book** 內並不會有詳細的一步一步的做法，亦不會有這些分析途徑背後的理論基礎。**Green Book** 提供的是可放諸四海皆準的一些綱領與提要，但是其認爲特殊的政策領域可能需要特殊的技術，則是需要決策者自行尋找更多的參考資料。

綠皮書所包含的各種行動類型，請見表 2-6。

表2-6 綠皮書中包含的行動類型

行 動 類 型	說 明
政策與方案發展(例如:毒品政策)	決定服務或是其他行動必須被提供或者是管制的層級以及類型
新的或取代的資本方案(例如:高鐵 BOT)	決定採取的方案、層級與適當的時、地以及私人部門的參與程度
使用或轉移既有的資產(例如:民營化)	決定販售土地或其他資產、取代或重分配設施或運作方式,是否外包或市場測試等服務
管制的特殊性(例如:限塑政策)	決定健康與安全、環境品質、永續發展或是平衡管制標準的成本和利益以及這些行動如何執行
主要採購的決定(例如:高速公路電子收費系統)	決定向私人供應商採購服務、勞務、或是財貨

資料來源：Treasury (2006:2)

這本書提供了經濟上的評量與評估的指導綱領。本書認為政府的所有新的有關收益、資本或是管制的政策、計畫或方案都需要經過周嚴適當的評量以提升公共利益以及使其更加實際可行。綠皮書點出在這些評價過程中所需要的技巧與議題。因此，綠皮書是爲了確保每一個新的政策推出之前都已經嘗試回答以下問題：

- (一) 是否有更好的方法達到這個目的?
- (二) 是否可將資源做更好的使用?

本書共分爲七章：簡介與背景、回顧評價與評估、行動合理化(rationale)、設計目標(objectives)、方案評價(appraisal)、發展與執行解決方式(Implementation and monitoring)、評估(Evaluation and

Feedback)。這七個部分約略遵循政府政策規劃的步驟。附錄包括政府的干預、非市場衝擊的評價、土地與建物、風險與不確定、分配的衝擊以及折扣。

本手冊中所指的評價（appraisal）的部分是指為支持政府採行新的政策或是開始、更新、擴張或是重新調整計畫或方案的分析，這些可能可以產生一些可測量的預期效益或者是成本，以提供給公眾。評估的部分則是指在完成、做結論與修正的評估過程。但是評估的過程應該在評價（事前評估）時就已經設計好了，才能對政府資源做策略性的長期管理。

肆、示範案例－建立獨立的稽查架構

Fearnley and Beattie(2004)針對英國政府設立獨立的管制架構的過程做了回顧，並將其視為證據為基礎的決策過程的示範案例。在這篇文章當中，Fearnley and Beattie 檢視了稽核基金會專案會議（Accountancy Foundation Review Board）的形成以及所設立的一連串研究議程，研究的結果如何被應用來支持其對改變的建議、以及政府回顧的過程。

首先，建立獨立的稽查架構的議程係由稽核基金會專案會議界定，專案研究的結果在如何增進表面以及實質的獨立性均提出建議。雖然除了這個專案會議以外，尚有其他的輸入來源，然而 Fearnley and Beattie 認為後來的改革與此專案會議的報告相去不遠。

設立稽核獨立性標準的責任在後面的階段被移交給財政報告委員會下的稽核實務會議(Auditing Practices Board)。企業的稽核會議必須主導管理公司以及稽核者的關係，配套措施為增加稽核公司、公司本身以及管制者等管理公司績效者的透明性以及資料揭露。政府僅以鼓勵自願服從的方式來導向這個干預策略。

Fearnley and Beattie 認為這個例子是一個證據為基礎的政策形成案例。在規劃的過程中，專案會議很快地即委託了一連串的研究（共十個）來確保英國政府的最後有關稽核獨立性的決策是以證據為基礎的。而這個計畫也確實啟動了政府發起其他政策檢討，較有名的為

Smith Report 以及稽核專業管制架構的回顧報告。

伍、英國經驗評析

在 Sanderson(2002)的文章當中提到過去英國政府的政治文化對於「理性的知識」較為漠然，且較多短視的決策。然而，這個狀況一直在改變，隨著證據為基礎的政策規劃成為政府所崇尚的主流，相關的機制運作也一再地累積經驗與形成常規。

英國新工黨的政策發展有一些被視為前導的案例，例如：犯罪預防、就業、福利政策、健康醫療、教育與地方政府等。其中的就業與福利政策是相當具有代表性的，因為其符合了政府的從福利到工作(welfare-to-work)的議程(Sanderson, 2002)。Sanderson(2002)的文章當中提到了就業教育政策當例子，這些都是在地方曾有成功的前導方案才擴張到其他地區的示範計畫¹⁷。所有的前導方案都經過相當嚴謹的評估，結合了衝擊評估(後果評估)以及執行過程的分析(過程評估)。然而 Sanderson 認為以前導或示範方案來評估一個方案是否有效有其極限，因為這些方案通常特別受到關注，也得到較多的資源配合，要把這些方案成功經驗推展到其他地區時可能會有代表性的問題。

Sanderson(2002)認為在美國政策規劃的問題之一是決策者無法提供對於示範方案從事衝擊評估的條件，所以示範方案的成果無法成為一個政策是否應該推行的依據。因此，示範方案的角色以及評估的目的必須要先界定清楚。

英國的政府部門十分重視「證據為基礎的政策」為體，而其用則是在政策過程當中的評估與監控，因為必須先有嚴謹而符合一致標準而由評估所生產的證據，然後才能夠有證據為基礎的政策。故其在不

¹⁷Sanderson 提到幾個案例：健康行動區(Health Action Zones, HAZs)是一個跨組織的方案，希望透過不同的國家醫療服務間的合作，減少不平等以及傳遞更佳醫療服務與照護的方案。HAZs 在 1998 年 4 月建立了 11 個示範計畫(trailblazer programmes)，1999 年 4 月又增加了 15 個。Sure Start 是一個減少兒童貧窮以及長期社會排除的教育計畫，在 2000 年已經建立了 126 個示範計畫。另外，英國政府為了促進地方政府的現代化，以最佳價值取代了之前的強制競標 Compulsory Competitive Tendering(CCT)，在 1998 年 4 月在 40 個地方政府以及 2 個警察局開始示範方案。

行政機關政策規劃研究機制

同部門即使其業務重心有區隔，但其仍有一些共通的原理原則，這些是用來規範不同的政府機關政策規劃的實務。惟其也考量到不同的政策領域會牽涉到不同的技術層次，也可能會適用不同的評估方法，包括質化與量化的評估法。

英國在新公共管理以後，政府開放與民營化，使得許多新的機構興起，在政策規劃上也是如此，有時難免會有重疊之處，然而機構的功能與作用又有些區隔。例如：在財政部的綠皮書(Treasury, 2006,p.8)提到有三個主要關於政策事前與事後評估的機構。

一、政府貿易辦公室的入門檢視 (OGC Gateway Review) 主要是針對公共採購的計畫與方案做評估，透過檢驗政策生涯當中重要的階段，以確定政策可以進到下一個階段。其第一與第二個關卡會用到綠皮書的重要概念。

二、管制衝擊評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)主要是針對有牽涉到管制衝擊的政策。任何會影響到企業、慈善組織或是自願部門的政策都必須評估其成本、利益和風險，亦即生產管制衝擊評估報告。其有可能政府部門的政策當中可能會運用到強制力量來形成規範而影響大眾者，亦有可能是歐盟的立法而影響到英國的企業、公共部門、慈善機構與自願部門。而管制衝擊評估也必須要能符合綠皮書的方法論。

三、Policy Hub 的管理及政策研究中心(the Centre for Management and Policy Studies, 簡稱 CMPS) 提供一個可以接觸到英國以及其他國家有助於更有效率地形成、發展與評估政策的資源與活動的平台。提供創新的改善決策與執行的案例。可以打破組織與地理的障礙以及增進政府內以及政府外聯盟的工作關係，亦可增進研究與評估標準。

英國對策略觀的政策規劃將規劃過程視為動態不斷循環的整合過程，若以本國所使用的語彙來形容，英國所討論策略 (Strategy) 的架構大於靜態的政策架構。如上所述，英國政府使用「策略」多於「政策」的原因之一也在於其「整合性」與「永續性」的意涵，因為政策間可能會互相衝突，亦會有生命周期，所以需要一個策略的架構來納

進最適當的政策，然後共同發揮作用以達成策略性的結果(strategic outcomes)。

英國的策略發展強調這個過程應是不斷進行的，因此要破除過去的靜態或階段性的規劃、執行、評估，而應該從頭到尾都有回饋的機制來創造適合的學習系統，以便從過去的經驗以及未預期結果中持續演化。

英國的一些出版品從廣泛的政策規劃議題到很實務的執行層面其實都是可以共通的，亦即可以在各政府部門間互相學習、汲取經驗的，亦是跨國學習的題材。例如：強調證據為基礎的政策規劃途徑的綠皮書以及強調問題解決途徑的策略生存手冊。然而，因政策內在或外在環境而導致應「依個案而異」的規劃過程，常非制式的標準作業程序所能規範，而是要透過像 Policy Hub 的資訊平台、教育訓練以及好的實務範本逐漸累積經驗的。

第三節 英美兩國政策規劃過程比較

本節以英美的例子回顧證據為基礎的政策規劃，包括連結研究與政策規劃的動力、制度設計、機制與分工、資源與工具、對政策議題的分類等，最後並探討英美經驗對我國政策規劃研究機制設計的啟示。

壹、連結研究與政策規劃的動力

無論是英國或美國在政策規劃中強化研究輸入的動力均與經濟效益有關。例如，美國在 1930 年代因經濟大恐慌而開始以研究輔佐決策，又如美國的 Grace Commission 曾針對政府效能進行研究提出報告以擲節政府支出。英國在何者有效 (What works) 以外，更強調一分錢一分貨 (Value for Money)、最佳價值 (Best Value)，即錢要花在刀口上。美英兩者的相似點為研究成為評估政策選項的成本效益或成本利益的重要工具。兩者的相異點為目前美國較為質疑研究能夠解決問題，而傾向於認為研究的角色在於資料的彙整與分析，進而引導決策者找到較佳的解決方案。而英國目前正處於「證據為基礎的政策」

(evidence-based policy)的顛峰，許多的政策都積極在建立證據基礎。

貳、預算管制單位的角色

由於在評估上的成本效益或成本利益的概念成爲主流，故在強化研究與政策連結時亦十分強調預算管制的角色，此點爲與我國較不同處。美國的預算管理局（OMB）、國會預算局（CBO）、國會研究中心（CRS）、國會會計總署（CAO）、科技評鑑局（OTA）等均爲國會服務而從事政策有關的分析，並與民意代表、利益團體代表、學界、智庫等形成政策網絡。美國各州議會在政策規劃研究的投入亦快速增加，但此類研究較容易被質疑其客觀性。英國的財政部除了有一個公共服務傳遞分析小組（PSDA）提供各部會政策分析的資源外，亦出版綠皮書（The Green Book）做爲政策事前與事後評估的指導綱領。

參、政策規劃研究的機制與分工

美國與英國在政策規劃研究的機制均分爲中央與地方。例如，美國的聯邦與地方政府均設立專門機構進行不同議題領域的研究，其分工與合作（中央偏重長期規劃與研究，地方偏重政策研擬與評估）目的在提供較整合性的政策建議。英國政府爲協助發展以證據爲基礎的政策而由內閣辦公室的政府社會研究單位（GSRU）設立了政策交流中心（Policy Hub）以提供較好的實務、指導綱領以及個案研究的知識庫。另外，英國政府亦利用補助地方政府經費的方式來鼓勵地方生產方案評估的證據知識。

美國聯邦政府在議題的設定上以掌握重要利害關係人爲主，亦透過公民投票以彙集民意。此外，聯邦政府亦積極地運用政治技巧與前述利害關係人（尤其是媒體與輿論領袖）的意見以塑造民意。無論是政黨、利益團體、大眾媒體和民意調查，均相當程度的影響公共政策的實質運作。因此，美國政府大都是針對如何對各媒介途徑訊息傳輸與政策運作的特質，來配合策略性政策研究的運用；再者，聯邦與州的議題形成的方式有些許類似。英國政府則十分重視前導或示範方案的衝擊評估以決定是否擴大，例如：就業教育政策、預防重複被害政策等均是以前方成功的方案爲基礎再推展到其他地區。

肆、資源與工具

美國政策規劃研究的資源除了政府機關¹⁸外，民間的智庫¹⁹、協會或專業組織²⁰等亦各自在專注領域有深遠影響。尤值得注意者為由政府贊助的研究機構²¹常結合了產、官、學界的專家，在受委託研究時即著重於凝聚共識並提出明確的行動方案，甚至跨足到政策立法的溝通與遊說工作。然相對於美國而言，英國首相的策略小組扮演了相當重要的角色，在建立策略能力、協調研究計畫、促進政府研究部門間知識交換等均投入相當多的資源。此外，政府採購辦公室的顧問群提供了公家部門組織與民間合作時的溝通橋樑，目的是協助與政府合作的民間企業來提高公共部門的效率。

美國與英國在評價 (Appraisal) 與評估 (Evaluation) 政策方案時，均使用標準化的作業程序以期在不同階段持續監控以達到政策預期達成的效果 (當被用來評量單一方案時)、或是比較不同方案的成本 (當被用來評量多項方案時)。例如：美國預算管理局使用「方案評鑑等級工具法」(PART)，包括了過程評估、結果評估、影響評估、成本利益與成本效益分析，簡言之，PART 可用在方案設計、策略規劃、執行的管理以及最後評估各個階段。為了建立政策所需的技術可達到績效要求的連結性，美國政府使用技術準備程度 (Technology Readiness Levels, TRL) 從事風險評鑑，一方面可以估計達成目標的可能性，另一方向也可做為不同替選方案比較的工具。無論是 PART 或是 TRL，此類政策規劃工具較類似於英國財政部出版的綠皮書，可作為成本效益整合性評量手冊。美國政府問責總署 (Government Accountability Office, 簡稱 GAO) 亦認為越早從事有紀律的設計檢視以及達成各政策利害關係人間的共識即能達到目標的可能性越高，故強調跨功能團

¹⁸指美國的預算管理局 (OMB)、國會預算局 (CBO)、國會研究中心 (CRS)、國會會計總署 (CAO)、科技評鑑局 (OTA) 等。

¹⁹民間的智庫指美國產業研究所、傳統基金會、布魯金斯研究所、外交評議會等。

²⁰協會或專業組織如：都市研究所、未來資源協會、人口協會等。

²¹例如蘭德公司 (Research and Development) 即為聯邦贊助的研發中心。

隊的建立以及其他相關措施與能力的培養²²，此部分強調重點近似於英國首相策略小組所編撰的策略生存守則（Strategy Survival Guide）。

伍、對政策議題的分類

政策規劃過程的合理來自於對政策內涵的明確性、清晰性、規劃人員之間的理性溝通、政策本身是否與待解決的問題密切相關。因此，美國與英國均依議題性質對方案予以分類。針對不同的方案雖有原則性的一般作業規定，但亦會有不同的作業流程以及評估的指標。例如：在美國稱為管制為主的方案（Regulatory based programs）、英國稱為管制特殊性的方案（Specification of regulation）則在英國內閣設有管制影響評估的專業部門（Better Regulation Executive）提供作業手冊等資源。英美兩國對方案的分類方式，見表 2-7 所示。

表2-7 美國與英國方案的分類

美	國	英	國
1.由聯邦提供服務的聯邦方案		1.決定服務或行動提供或管制的層級與類型（政策或方案發展）	
2.由聯邦提供經費給各級政府的競逐經費方案（方案補助的決定）		2.決定採取的方案、層級與適當的時、地以及私人部門的參與程度（新的或替代資本方案）	
3.依公式給予經費方案		3.決定販售土地或其他資產、取代或重分配設施或運作方式，是否外包或市場測試等服務（使用或轉移既有的資產）	
4.管制為主的方案：任務達成多以立法的方式，包括執行、修法、詮釋或規範法令或政策		4.決定健康與安全、環境品質、永續發展或是平衡管制標準的成	
5.資產與服務取得的方案			

²²指系統作業流程、跨功能團隊合作、供給者管理、管理技術、評估與測試工具技巧、訓練、統計技術、考量合理成本以及設備可得性與成熟度。

	<p>本和利益以及這些行動如何執行（管制的特殊性）</p> <p>5.決定向私人供應商採購服務、勞務、或是財貨（採購案）</p>
--	--

資料來源：研究小組整理

陸、綜合評析

需求是決定政策規劃和制定的主因，所以，在政策規劃之前，政策規劃人員應事先區分需求的來源、影響因素及對問題加以界定清楚。

綜合言之，美國較偏好使用知識為基礎（**Knowledge-based**）而英國文獻中較常見以證據為基礎（**evidence-based**）的途徑。蓋「知識」一詞在涵意上較相近於策略，即如何規劃政策以適應需求等，故有「知識為基礎的決策」（**Knowledge-based decisionmaking**）之說。而「證據」則講求方案的有效性（**what works**），強調已通過論證（**argumentation**）的知識。

美國目前較強調不應對研究是否能解決政府問題過於樂觀，研究僅是在規劃中的一項工具。英國甚至已經少用「政策」（**Policy**）這個名詞，而以策略（**Strategy**）代之。兩者的共同點為強調政策規劃的過程並非線性的，而應是動態、不斷循環的；而政策制定者在不同階段均會面對多元利害關係人的挑戰，而政策議題建構源自於不同的需求動機，在不確定情境交互影響下，必然需要透過不同媒介途徑找尋相關訊息，所以應在各個過程均有回饋機制以創造適合的學習系統，一方面可從過去經驗學習，另一方面可由預測未來趨勢持續修正至較佳。

英美的經驗給我國的啓示為較完整的政策規劃研究機制當中至少要包括：首先，由於不同利害關係人，對政策的實質問題存有特定的意識型態，所以，應以制度的設計確立**證據為基礎的政策規劃途徑**。此制度須考量政策議題的特性，能與當前計畫配合、能訂定合理且具體的評鑑標準，做為成效評估之依據、能明確訂定各個行政層級的工

行政機關政策規劃研究機制

作項目及工作目標、能事先訂定方案選擇的優先順序等。簡言之，英美的經驗顯示欲提升政策規劃效能，首要在將目標與手段明確化，且納入重要的利害關係人在此過程中持續評估以及發展一較適合的互動合作模式。

其次，政策溝通的對象並非只有單一的資料來源，而是多項來源，包括：行政人員、規劃人員、服務對象、利益團體、社會科學家等，所以應提供不同的政策議題決策者及研究者**資訊交換平台**、學習管道、規劃技能教育訓練以及操作的實務範本。在第三章將會討論到我國目今政策方案執行及資源的提供往往須涉及多個不同部門及層級，除了施行流程過於複雜外，也容易造成政府部門負擔加重。因此英美的經驗或可提供我們思考將過去的研究、規劃與考核部門結合，在政策方案的動態過程中，持續地追蹤瞭解、累積資訊、修正與回饋，以符合政策規劃動態的本質。

此資訊交換平台不僅可以提供政策規劃人員專業資源，亦是政策溝通的極佳工具。尤其對於攸關民生的發展型以及管制型的政策，資訊公開透明十分重要。除了網路資訊平台外，政策規劃和研究應利用各種方式，讓各政策利害關係人能夠掌握政策相關的各項資訊；例如應用書面資料（小冊子、宣傳刊物）、媒體（電台、電視、報紙、網路），甚至政策資訊中心，以提供社會大眾之服務。

在本研究中雖較著重於行政院所屬各機關的橫向聯繫與學習，不可否認的，有許多的政策方案來自於地方的成功經驗。英美的經驗提醒我們中央政府與地方政府亦應存在一種互相學習的關係，中央提供資源、訓練機制與制度設計，地方則發展方案累積經驗而回饋到中央的資料庫中形成知識。以上的過程亦可透過前述資訊平台來達成。

最後，在規劃的過程中須強調策略性的問題解決途徑，積極導入策略性行銷的觀念，來爭取民眾對政策形成的支持，並同時結合專業性的政策研究。此時，政府部門必須適度改變組織文化、提升彈性與溝通能力，此或可經過不同領域、學科分際、職業背景者互相激盪以

創造梅迪奇效應²³。

²³梅迪奇效應(Medici effect)指在交會點所發生的新構想層出不窮現象，這個名詞源自在文藝復興時代的義大利，經營銀行業的梅迪奇家族架構了一個有利各種活動進行的平台，促成創意勃發的現象。請參見《梅迪奇效應》一書。

行政機關政策規劃研究機制

第三章 我國政策規劃研究機制探討

本章分為三節，首先描述國科會、經建會與研考會等綜合性國家政策規劃機制與運作現況，其次描述衛生署、環保署、經濟部、法務部及勞委會等 5 個機關的政策規劃機制與運作。最後，以流程圖呈現我國目前行政院所屬機關政策形成的規劃與研究機制，並對其實際運作，尤其針對政策規劃與研究發展缺乏連結的現況與問題，進行初步的評析與檢討。

第一節 綜合性國家政策規劃機制與運作

現階段國家重要政策、方案、計畫，依不同功能別可分四類：首先是科技技術發展類，由行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會）負責審議；經濟建設類，由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）負責審議；行政及政策類，則由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）負責審議。最後，各行政機關施政計畫、政策等由研考會負責綜理並修正編成年度施政計畫。國防軍事建設類由國防部負責，事屬機密且性質特殊，本研究中不擬討論。本節僅針對由三個機關負責之綜合性政策規劃機制與運作狀況進行探述。

壹、背景

行政院各部會在進行政策規劃時，除了配合中長程施政計畫之目標外，對於該機關業務負責範圍內之政策（經常性或事務性除外）進行先期作業。先期作業包括對政策內容進行深入研究分析、預算編製、人員配置等。以行政院重要社會發展計畫而言，另訂有「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」，除外的其他行政計畫，則由各主管

行政機關政策規劃研究機制

機關自行加強辦理先期作業²⁴。之後由行政院研考會來辦理綜合業務，並依事務由各主管機關審議（例如科技政策部分需要交由國家科學委員會，預算收支部分則由主計處審議）。

故「國科會」、「經建會」、「研考會」是行政院國家綜合政策規劃機關，其所負責的政策項目較屬於綜合性質，三者各自負責屬於科技、經濟建設、行政及政策之跨領域、甚至是跨部門政策統籌綜理，亦和其他一般性政策機關只負責單一業務有所不同。「國科會」在政策規劃研究的主要角色為：一、科技政策研究及規劃單位，透過自行規劃後委託學者以進行研究；二、學者自行提出之專題研究(與部會較無關)之結果以供各部會參考；三、各部會自行進行研究時，可由國科會採取計畫補助方式調撥預算以供其研究，或由國科會公開徵求計畫。另外國科會亦身為科技預算管理者，對於各機關科技預算項目進行統籌分配。

「經建會」角色定位為行政院經濟建設方面的智庫與策略規劃總部，其功能為設計（政策規劃品質）、協調（政策協調機制）、與運籌（具體措施整合、資源分配、計畫管考）經濟政策。更負責整體國家經濟發展和公共建設政策審議，經建會八個處就大概涵括國家所有的業務，對於任何一項業務，都至少可以找到一個專家，和經建會業務相關的方案、行動方案亦均由經建會協調相關部門。而經建會委員會組成是部長層級，並由院長、副院長、政務委員主持統籌會議，因此具有「小院會」之稱。

「研考會」就其名可知功能為研究發展、管制考核，研考會本身具有自行研究能力，惟因日常公務繁雜而研究量能有限，而研考會另外亦協助各機關進行政策研究，並訂定相關規定進行規範（行政院所屬各機關行政及政策類委託研究計畫先期作業實施要點²⁵、行政院所

²⁴參照《行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點》，行政院 2003 年 3 月 4 日院授研綜字第 09200051741 號函修正發布。

²⁵參照《行政院所屬各機關行政及政策類委託研究計畫先期作業實施要點》，2002 年 3 月 20 日行政院院授研展字第 09100059361 號函發布。

屬各機關委託研究計畫管理辦法²⁶、行政院所屬各機關研究發展實施辦法²⁷)，研考會使用較偏向「蘿蔔政策」對政府公務人員鼓勵其進行研究，例如：傑出研究獎項的設置。目前各項委託研究計畫經費（包括延續性計畫）概算總額在新臺幣 500 萬元以上者，應填具先期作業摘要及審議表，送行政院院所屬各一級機關辦理初審。研考會進行年度行政及政策類委託研究計畫先期審議時，得邀集有關機關代表、專家及學者，參酌下列各原則審慎辦理之：（一）政策需求性及急迫性；（二）計畫可行性；（三）預期效果合理性；（四）預算來源及其合理性。（五）是否重複研究。之後委託研究成果亦需送研考會進行管考，並將各機關研究成果彙編成冊，進行該年度研究綜合報告書出版。

綜言之，綜合性政策機關之綜合性政策規劃大致可區分為：上級指示及前瞻性政策規劃。上級指示即依據指示政策之性質、急迫性、重要性等因素，來決定政策研究方式。前瞻性規劃則透過委託研究蒐集先進國家做法，再視情況提出政策規劃的初稿，或是政策研究後，將其研究報告上載至機關網頁的資料庫中。

貳、問題提出與分析

綜合性政策機關之綜合性政策規劃問題發動主要來源有：一、整體國家發展、重大施政目標；二、急迫性的議題或短期、問題導向的議題；三、社會熱門議題；四、長官交辦。其中以議題的來源為分類標準可分為「由上而下」、「由下而上」兩種途徑，如果議題採由上而下方式，一般是國家中長期政策目標及已核定具體政策、經院會討論決議、首長個人施政理念等。另一方面，議題是採由下而上方式，由利害關係人所關注的議題，或是媒體、利益團體、民意代表所發動或引導的政策。而由上而下運作困境在於多數部會以手段為目的、改變

²⁶參照《行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法》，1999 年 2 月 12 日行政院台 88 研展字第 00812 號令修正發布。

²⁷參照《行政院所屬各機關研究發展實施辦法》，2000 年 1 月 3 日行政院台 89 研展字第 00015 函修正。

行政機關政策規劃研究機制

文化困難，政務官提出政策口號目標難以轉化為實際政策方案；由下而上運作困境在於若為問題導向政策，從問題形成到政策提出時程一般較短，政策規劃人員評估不足，造成政策措施搖擺不定或實際執行推動上問題眾多。

我國一般問題導向政策多半由自行研究來因應，因問題導向其時程較短，需短時期內提出政策方案來回應外界需求，或受制於預算有限。委託研究較能針對前瞻性、整合性政策進行研究，一方面研究時間較長，另一方面委託研究較能從外在獨立客觀角度檢視政策問題，並提出具體建議。委託研究單位也較政府自行研究方式，更能以整合性、跨領域途徑針對主題進行研究，蒐集完整資料，以期提出有效且可行政策建議。

綜合性政策規劃機關最重要的意義在於跨領域、跨部會整合的政策，目前問題現象所發生的原因多半難以界定出屬於單一部會業務範圍（例如本研究所要探究的毒品政策），過去從單一部會角度尋求該面向「最佳方案」的思維已經過時。不同機關對於相同問題所採取的切入點和角度並不一致，因而在問題認定上有時是衝突的，例如環保和經濟。跨領域、跨部門政策所需要的就是多部門共同努力尋求整合意見之「次佳方案」：

一個政策有很多面，部會間應該摒棄本位主義，自己看自己很難發現問題。每個部會的次佳選擇，對於整體就是最佳的，也就是全面性解決方案(total solution)的概念。跨部會政策要成功有賴於各部會之間的配合。(CEPD-1)

另外，善用智庫做為溝通平台，也是一個整合多方意見的問題分析方法：

政府決策常常需要做立即反應。...民進黨政務官和既有的官僚體系間的默契和信任度不足，...怕遭到扭曲。...經過台灣智庫醞釀，聽聽民間或專家學者的意見。...這是我們曾經常見的模式。就是找學者、官員、

立法委員、產業界人士來談特定的議題，找出共識，反應出去 (TT-1)。

參、政策議程建立與分析

目前機關因人力有限，遇有重大政策議題時，較常對外招標委託研究，委託對象則分一般大學院校研究機構，或是民間專業智庫。我國辦理委託研究仍以「政府採購法」為原則，透過公開方式進行招標，根據「行政院所屬各機關行政及政策類委託研究計畫先期作業實施要點」，行政及政策類委託研究計畫，指除科技計畫以外，各機關可依業務需要，動用公務預算或其主管運用屬政府所有之基金作為研究經費，委託大專校院、研究機構、團體或個人執行具研究性質，且研究成果作為政府機關業務改進或政策研擬參考之計畫。

每年度編列機關概算時，應將委託研究計畫案經費，明列於機關或基金年度概算中業務費之委辦費或研究發展費之專業服務費項下。各機關於擬編年度委託研究計畫概算前，應就計畫需求及計畫目標等詳加評估，委託機關則由各業務承辦人定期和研究單位聯絡²⁸，進行管考工作，並在研究結案之後，對研究成果和建議進行審慎評估後，呈報上級指示裁決，是否對政策予以參考、逕行採用、或不予採納。最後綜合以上提出政策議題分析報告。

綜合性政策機關在進行委託研究時，較偏向配合中長程國家整體發展需要、前瞻性目標研究發展，或是尋求綜合策略性規劃資源整合等政策問題，並為國家方針指引出具體方向，建構出政策計畫架構、願景，協調相關部門配合政策。而一般性政策機關則偏向進行執行性或問題導向政策研究：

經建會政策規劃的主要角色在建立政策架構，再由相關所屬單位負責發展計畫。蓋政策規劃最重要的即為「前

²⁸不同部會之間，存有不同組織文化，辦理方式也不盡相同，但原則上都符合政府行政程序。

瞻性」與「整合」，本會的重點工作在瞭解方向。
(CEPD-1)

其中綜合性政策機關更應在科際整合政策議題上負起擔任主導統籌的角色，以較為宏觀層次來解決因組織功能性分工而引起的部門間「本位主義」的問題，協調、管考由相關部會所組成的跨部會專案小組，根據受訪者經驗，行政院亦可以政務委員為小組會議召集人扮演此規劃協調角色。

政策規劃應多進行整合性、跨領域性研究，並由研考會來主導統籌，針對部會其職掌分工，最後進行統整、尋求方案間最大公約數。(REDC-1)

政策需要共同來改善問題，思考該如何推動能減少阻力？最不好的就是各作各的，加強溝通協調的工作，會更有利政策的推動。(CEPD-1)

但受訪者(CEPD-1)亦提及目前政策規劃所面臨問題和困境：首先，因受限於人力、時間的不足，自行研究逐漸減少；其次，部會往往囿於本位主義，無法接受其他意見因而限制了思考框架；最後，管考過多、引起反彈。綜合性政策機關在政策規劃上另一角色是管制考核政策執行績效，並以專業公正超然立場，評估審議各部會所擬各項重要政策及計畫，提供服務和協助。過去此舉立意是企望能藉此讓國家綜合政策機關能不斷追蹤檢討後續措施之績效，但一般機關受訪者亦多有表示，過去政策績效管考業務未見減少，新增管考業務卻日漸增加，日常工作龐雜，對於過份強調管考工作多有抱怨。

研考會了不了解部會的問題，這是我們自己要捫心自問的，所以我們希望能從不同角度給意見，所以各部會的感受是在我們管制考核上，有時候是三月，六月，九月，他們多多少少會覺得是干擾他們的作業。但是這裡面就牽涉到一個問題，這是雙方向的，如已經發生目標錯置，還是要有人提醒他回到原來計畫，我想我們同仁一

定都會檢查他的目標是否背離，當然他們的感受是說，你現在是在影響我要改變目標、或是影響我執行的策略，所以就是會有一點不勝其擾，另外就是管他們的不只是我們會，還有經建會、國科會、工程會... (REDC-1)

另一方面，智庫是跨部會政策規劃在連結政策研究時，在避免太多管考的情形，可以善用的工具：

政府要善用智庫的力量。研考會就是政府的智庫，但它有政策立場上的包袱，加上研考會官員都是公務員，所以不太可能有像民間智庫一樣的創意和敏感度。政府真的可以多利用民間智庫的力量，不論是任何一個政黨執政.....都是需要長期累積判斷和經驗的，當建立起公信力後，就沒辦法讓政府官員隨便去忽視、漠視。.....智庫是很好的民間資源，執政者應該好好利用。(TT-1)

就政策規劃人員本身而言，部分受訪者提及政策規劃人員應以顧客角度思考，替服務對象先做好相關措施，而不是被動地接受要求，以及加強自身多去接觸其他面向政策機會，擴大視野和見識，以收多向思考之益。由於跨部會、跨領域研究增加，政策規劃人員之間亦應加強聯繫關係，目前在選題時互相聯繫可避免重複，或以聯合選題方式進行，例如：半時工作、人力派遣議題（涉及經建會、勞委會、經濟部、內政部）。此外，受訪者之一亦提及目今政策、計畫、措施、行動方案分類上沒有區分或使用錯誤的問題，未來有待名稱、位階上進行整合統一。

多數受訪者都認同資訊流通不足是很嚴重的問題，因此建立共同知識平台、整合資訊技術，將可提供研究資訊交流分享機制，並經由此平台進行知識管理應用，促進使用者回饋，提高資料正確性，未來能有效提升政策規劃和政策研究效能。目前研考會多要求各機關需將研究報告依據「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法」第 5 條之

規定，登錄至政府研究資訊系統（GRB），但受訪者亦論及 GRB 存在資料更新和缺乏專人整合問題，這也是本研究所關心的焦點，目前研考會正在朝此方向研擬「網路智庫」，企能建立網網相連知識平台：

研考會正積極發展「網路智庫」功能，目前已和政府研究資訊系統（GRB）、計畫管理資訊系統（GPM net）、政府資料回應網（OPEN）等相互連結，發展資訊技術應用，避免資訊重複，有助資料流通，但各平台間缺乏搜尋機制。因此目前正發展「網路智庫」平台進行知識管理，有助於資料蒐集和流通，促成使用者回饋，提高資訊正確性，並加強納入其他政府資料庫。（REDC-1）

肆、設計與評估替選方案

由於在部會機關和委託研究單位之間，經常出現概念上認知不同的隔閡，以至於在對於政策建議和研究成果產生差距，這也是政策規劃者有時無法有效運用知識社群所提供資訊的主要問題之一，造成研究單位所提出替選方案或政策建議可行性不高，或受到質疑，導致政策規劃中委託研究結果採行率不高的現象。訪談結果顯示，研究單位在進行評估替選方案時，若無法以政策規劃者角度思維來形成建議亦會降低方案可行性。例如：受訪者僅關注研究的產出，極少認知和論及對於不同政策議題特性應適用不同研究方法，常導致研究者蒐集資料的方式或架構並無法解答委託單位的疑問，進而提出具體對策。而對於此研究者和委託機關間隔閡問題，受訪者多能針對此問題提出想法：

在委託研究時，如能先提出期初計畫，有助於瞭解整個研究取向和大綱，使委託者目標和研究者目標能夠更緊密結合，讓所做出之政策建議能有助於政策問題的瞭解以及方案的修正。（CEPD-1）

業務單位本身必須清楚政策研究啟動的機制時機，及強化自發的議題。研究規劃時即要訂定明確目標，區分目標與手段，且在報告呈現時必須化繁為簡。(NSC-1)

期初計畫的審議和加強與研究單位聯繫都是很具體的作法，能有效改善研究單位所提出替選方案的可行性。與研究單位之間聯繫則可能因組織文化和互動關係有所影響，根據訪談瞭解，環保署和研究單位互動關係相當良好，雙方聯繫相當緊密，委託者可直接向研究單位表示欲瞭解目標和方向並主動提供資料，研究單位也樂於配合並研擬符合委託者預期之替選方案，使研究成果可直接被政策選項所應用。委託者亦在委託研究計畫過程中，持續和研究單位進行多次密集工作會議（1-2週一次），這些作法措施雖名為管制考核，但都能協助雙方對共識的確立，環保署進行委託研究方式可提供相關機關一個很好的範例。

不可否認地，政策規劃和委託研究所設計預想替選方案過度一致時，則可能遭受研究為政策背書的質疑，在短期問題導向研究中更是經常可見這樣的情況發生。因此政策規劃機關如何、為何設計和選擇替選方案則顯得相當重要，這過程是較不為人知的，只能從訪談過程中窺探一二，原因可能是政務官個人意志展現，或是集體討論決策結果，也可能是恰巧遇到適當時機於是產生方案。

自身處理問題的資訊來源，可能在辦公室裡一個安靜的下午，他就產生了他的想法，比較像是精英決策模式，或是在透過內部的團體決策模式這個東西就出來了。
(REDC-1)

只是沒有觸媒出現，就是在等待問題跟答案 *matching*（註：吻合）的過程，這個政策所謂形成就是 *matching* 好了，政策就形成了，這樣說好像比較是「垃圾桶決策模式」。(REDC-1)

行政機關政策規劃研究機制

民間智庫在政府政策規劃過程的地位日益重要，與民間智庫互動關係也漸為綜合性政策機關所重視，而民間智庫特色在於本身已具整合研究能力，能符合綜合性政策機關跨領域需求進行多維思考，而未來經建會更打算擴大和民間五大智庫的合作：

民間智庫主要合作對象為中經院、台經院、台灣智庫、台綜院、寶華為主。經建會在最近舉行了整合會議，未來將透過產官學座談會，聽取各方意見，形成政府政策。最近經建會補助一大型研究，以再造台灣經濟新高峰為題，由蕭萬長先生為召集人，和以上五大智庫合作進行中長程方向研究。(CEPD-1)

而訪問結果也得知未來民間智庫重要性提升，國家綜合政策機關與其進行加強合作關係：

加強和民間智庫合作，因民間智庫本身已具整合性質，可減少對口單位和協調成本，並可經由智庫來舉辦活動，促進知識交流。(REDC-1)

智庫亦可發揮知識交流平台的功能，使產官學各界人士經此機制進行意見交換和整合，跨越身分限制，藉以凝聚共識和意見彙整：

如果從智庫來邀請政府和產學的人一起來的話，可以降低官民之間不平等的差距，也可以降低政黨之間的對立，像智庫其實就可以提供藍綠人士有一個平台，在政治場合之外可以進行一些實質的溝通和交流。(TT-1)

由於設計和選擇替選方案「成本效益分析法」被視為重要政策分析工具之一，因此認為需對政府部門中預算財政控制單位－「主計處」之角色提出討論。主計處身為預算決算主管機關，就其業務負責部分進行監督管考，不論是先期作業或是事後政策報告的提出，都必須經由其審查。一般而言主計處應就預算項目內容和總額數目進行嚴密審查。但在本研究深入訪談國家綜合政策規劃機關之後，受訪者主觀認

為主計處的角色僅為預算總額管制，並不會針對各個項目進行嚴密的實質審查，偏向「形式審查」²⁹。相較於英美，我國預算管理機關對於個別行政機關而言，在政策規劃及後續執行、評估過程的角色較不明顯。

然而，行政院所屬的經建會、國科會的角色相對地有類似英美預算管控單位的部分功能—分配預算與評估。以公共建設為例，根據預算法第 34 條規定，行政機關提出重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告。然公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊指出「依實務經驗，目前各主辦機關研提計畫，或因機關人力及經驗不足、不重視成本觀念、公務預算取得較容易等，多缺乏完整之財務計畫，……」。所以，在短期作法上，可先落實「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」有關「法案衝擊影響評估層面及其範圍」之規定，以做為未來成立管制革新小組之準備。

再以科技預算為例，國科會負責分配科技預算，故為計畫執行的實質考核單位。在經由國科會審議機制後，將整體科技預算分配給各部會決定該如何使用。目前主計處以及負責研究預算控管的國科會、研考會以及經建會之間分工明確，惟亦較缺乏聯繫。

伍、政策合法化及政策溝通協調

由於在政策合法化過程當中，勢必要進行政策溝通協調，使法案能順利推動，並參考回饋所得建議將政策內容進行修正，而目前政策溝通大多以公聽會、座談會、或是經媒體報導訴諸大眾輿論等方式回饋意見。和立法部門之間關係在政策溝通中顯得更為重要，一般行政部門在進行政策合法化過程，除行政命令、解釋令、函可由行政院自行發布之外，若以法案形式作成則必須經由立法院審議，此時部會則

²⁹ 主計處除了在先期作業時參與審查計畫外，其他計畫案亦會參與審查，並非只有形式審查（2006.8.3 主計處張專委之說明）。

行政機關政策規劃研究機制

仰賴立法委員對於審議法案的同意，因此多數行政機關會設立「國會聯絡人」一職，進行回應或向立法委員提供資料等工作。在政策規劃過程若能研擬適當政策說帖更能使政策推動更為順利，提出有效且令人信服政策說帖更是政策溝通中重要工具之一，並透過媒體宣傳能快速蒐集輿論意見建議，使政策能有所回應修正。

確實研擬與媒體溝通計畫，確定溝通標的、主要訊息內容，確定哪一種媒體是適當管道，以及這些管道可以確實傳遞訊息給所欲傳遞對象，並透過電話、新聞發佈、記者會、安排部會首長訪問等方式提高政策曝光度，能有效增進政策溝通（林秀雲，2001）。但很重要的問題是必須確定所傳遞的訊息是正確的，未經過扭曲的，避免造成反效果。

再者，政府有必要強化管制衝擊評量之制度化和推動，加入管制性法規的影響評量，為有效減少浪費過多資源和時間，以為政策評估之用。目前已有相關支持根據，例如：「中央行政機關法制作業應注意事項」第 2 點第 1 款及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第 3 點第 4 款，皆將「法案衝擊影響評估層面及其範圍」納為研擬法案之法制作業事項。還有，中小企業發展條例第 12 條之 1：「各級政府於制（訂）定或修正與中小企業有關之法規時，應衡量中小企業之經營規模及特性，以利中小企業遵行。…」，以及預算法第 34 條：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，…。」，再加上，2003 年 7 月 18 日行政院公布之「稅式支出評估作業應注意事項」等等，現行作業已具管制衝擊評量之精神，但欠缺落實執行之規範。所以，應推動成立管制革新之專責政策規劃機構，須透過推動小組方能落實執行。

政府機關亦會對於促進政策溝通和政策合法化過程進行政令宣導的活動，例如以限塑政策來說，舉辦清洗餐具宣導活動。其他可能方式另外包括：

未來政策加強推動試辦，提早發現問題，建立檢討方案，適時修改政策，政策必須有彈性以及隨時檢視修

正。(CEPD-1)

另一方面，政治承諾與行政體系的融合是台灣政府的當務之急。舉例來說，因詐騙盛行而導致有自動櫃員機轉帳金額限制的提出，雖然只是一個行政命令，但卻影響了台灣整個金融體系的運行，還有民眾生活使用上的不便。如果能有一個強而有力的機關，整全地統籌和提綱挈領的單位，進行政策風險的檢視，或許所付出的社會成本就不會那麼大了。根據國際間的研究，雖然英國和美國在管制革新上屬於不同的類型，但卻有其同質性：都成立了一個獨立的小組，來統合解決監管問題。而不是在媒體已經大幅報導之後，政府才被動地回應，這時所耗費的政治和行政成本就已經太大了，而行政體系的秩序亦被破壞。

受訪者中亦有提出應成立管制革新小組之議，此小組如英國內閣下的策略小組（strategy unit），能直接跟首相辦公室聯繫，首相辦公室也接受小組的建議。這種互動關係就成爲了政策的依據，也就是強化了其政治承諾和行政機關間的溝通能量。如此重新連結和思考政治與行政間的關係，統籌管制治理，除了能解決成立獨立委員會所造成的決策外包困境外，也能箝入政治承諾於行政體系裡，解決跨部會所產生的本位主義問題，並且執著於兩大議題：第一是長官交辦事宜，那可能牽涉到政策利益（不論是執政黨利益還是國家利益）；第二就是整體社會發展的議題，思索如何鬆綁一些法規或行政命令，放手讓民間去做，跳脫行政機關只能侷限在自我機關業務行事之協調的受限。亦有論者提出應在中央幕僚綜合規劃單位內成立「公共部門小組」，小組成員可周旋於行政機關間、以及政治與行政體系之間，協調解決整體行政體系的運行難處。

綜合性政策機關面對政策規劃時，所採取的角度和思維均和一般性政策機關有所差異，綜合性政策機關必須以宏觀角度來建立概念願景，爲國家大政指引出明確方針和政策架構，強化政策規劃品質和決策效能。綜合性政策機關更重要的角色在於綜理涵蓋其他政策管考業務，負責將資訊提供給主政者參考，亦有國家政策智庫功能，並同時是策略性政策規劃總部。

第二節 部會政策規劃研究機制與運作

本研究選擇行政院所屬經濟部、法務部、環保署、衛生署、勞委會等瞭解其目前政策規劃研究機制與運作。以上的機關政策性質大致涵蓋了發展型、資本建設型、資產轉移型、管制型以及採購型等國家政策（分類原則請見表 2-7），可反映相當多元的政策內、外在環境以及影響政策規劃研究機制的因素。

壹、背景

以上的機關與前節介紹之綜合政策規劃機關均有互動關係，然因業務性質而互動頻繁程度不一。舉例而言，經濟部與經建會互動最頻繁，然而其中的各局處司等政策研究的經費來源亦不一，以技術處而言，由國科會所分配的科技預算從事政策研究者較多。經濟部內部分工至為複雜，牽涉的方案可能包括了發展型（如：艱困傳統產業發展方案）、資本建設型（如：推動醫療保健器材發展及國際化）、資本轉移型（如：台糖民營化）、管制型（如：節能標章認證、水資源管理）以及採購型（如：加工出口區投資案）。衛生署亦有發展型（如：健康照護優質化）、資本建設型（如：健康生技產業化）、管制型（如：藥物食品安全化）等方案。其中較為特殊者為法務部，因業務性質較多牽涉發展型以及管制型的方案，故與研考會的關係較為密切³⁰。由此可知，雖然訪問的機關僅有 5 個，然已涵蓋相當多元的政策領域。然而，也因為機關內的不同局處業務性質差異甚大，而受訪者多為各機關內規劃或研考單位承辦人或主管，欲統合出一個代表性的政策規劃過程較為困難，受訪者之一即提到：

因為分工非常細的緣故，所以其實如果你要問某一個政策（如衛生署對於美國牛肉開放政策是怎麼做的？）那科技組跟企劃組都沒有辦法在這裡幫你解答。(DOH-1)

由於行政機關議題特性的差異，綜合政策規劃單位的組織型態以

³⁰但也有例外，即法務部的法醫研究所亦進行一些科技政策的計畫，此部分即與國科會較密切聯繫（MOJ-3）。

及其所扮演的角色亦有差異。綜合政策規劃單位會因為行政機關研究的量能、資源的多寡、方案差異性以及首長的重視程度而在政策規劃上扮演不同的角色。其中較特殊者為環保署的綜合計畫處，實際負責規劃與執行立法、制度建立、方案推動、協調聯繫以及教育宣導等³¹。衛生署亦因應科技預算而設立任務編組「科技發展組」從事整體規劃。

因此，本節所能呈現的為該機關在政策規劃研究機制的設計的執行以及機關所面臨的政策外在環境與內部組織文化等因素。其次，經濟部的訪談請代表性的局處列席，故可瞭解不同性質的政策研究。若要瞭解個別政策形成過程中更細緻的流程與因素者，必須透過個案研究。第四章所呈現的兩個個案研究結果恰可與本章相輔相成，在研究設計之初即將個案研究所牽涉的機關³²儘量列入以瞭解其整體政策規劃研究機制與運作，做為個案研究的基礎。

部會所屬研究機構是否亦為政策研究的一個主要輸入來源？為瞭解研究機構的角色，本研究蒐尋了各研究機構的網址中對機構成立宗旨的敘述，並在訪談中亦詢問及行政機關與研究機構間的關係。目前行政機關的政策研究仍以自行或委託研究為主，並非所有機關均設有專業的研究單位。較特別的為：內政部所屬建築研究所、交通部所屬運輸研究所、勞委會之勞工衛生安全研究所、及衛生署之國家衛生研究院等均為接受政府經費支持之財團法人，其工作側重於前瞻性和技術研發類研究，亦配合行政院部會幕僚單位需要進行政策研究。行政院所屬各部會較倚重以上研究機構者為技術指導、蒐集資訊等，以為政策參考。因其專事研究且成員多為專業學者，和學界關係良好，有時亦作為政府和學界溝通之橋樑、平台，達成知識互換交流之功能。有關以上研究機構對政策形成過程的影響仍需由行政院所屬各機關處

³¹行政院環保署綜合計畫處的職掌為：環境保護政策方案之規劃及推動、年度施政計畫及報告之彙編、環境白皮書之彙編、環境保護教育及宣導之規劃及推動、環境保護團體與事業之聯繫監督及輔導、環境影響評估制度之策劃推動輔導及監督、環境影響評估報告之審核
(www.epa.gov.tw/b/b_print.asp?Ct_Code=03X0000101X0000511)。

³²毒品防制政策整體規劃個案研究對象之法務部、衛生署（僅綜合規劃拒毒的教育部未列入）以及限塑政策主事機關環保署都列入本章討論的範疇。

得知。有關附屬研究機構對政策形成的影響，僅為政策輸入來源之一，故將於以下各個階段過程中呈現，不獨立討論。

以下即就政策規劃的各階段可能議題分別呈現所訪談的部會政策規劃研究機制與運作：問題提出與分析、政策議程建立與分析、設計與評估替選方案、政策合法化與政策溝通協調。

貳、問題提出與分析

幾乎所有受訪機關均提到議題的來源有「由上而下」以及「由下而上」的兩種問題形成的途徑。由上而下的議題通常是國家政策及經核定的具體計畫、行政首長的施政方向、院會決議等。而由下而上的議題形成通常是民眾或是服務的使用者所關注的議題，可能在發展型或是管制型的政策較常透過立法院、監察院、媒體、輿論團體等發動，而要求相關部會處理。而在資本建設與資本轉移型的政策則會透過政府主導而相關利害關係人參與的座談會、顧問會議以及非正式的交流主動提出議題。亦有一種可能性是機關內部在業務運作的過程、或分析統計資料時主動發掘問題而尋找對策。然而，有些受訪者亦提到問題常是在互動中產生的，而無法明確區分為由上而下或由下而上的：

我們要開始 2015 年的產業發展變動，那這是一個很大的 issue (註：議題) ... 從議題的形成到定案，這其實是經過很長一段時間，不是說突然就想到這個東西... 它是在我們在過去這段時間一直在做產業發展政策的這些觀察，然後也加上其他國家也有提出一些他們自己的報告，慢慢的，我們也覺得我們要提出這樣一個東西，那你說這是不是上層交辦的呢？... 其實我們很難以分清，其實這是一個過程 (MEA-4)

大多數機關在議題形成時均會做初步的分析，再決定是否委託研究。受訪機關表示是否決定委託研究時有一些考量：

第一，時間急迫必須迅速提出對策者，而業務單位的人力無法負擔，然而此種委託研究通常被應用的可能性較高，然常見的缺失即為時程通常很短，要在短期間做出結論。有些受訪者也提出，若屬於由

上而下政策宣示性的計畫，較容易引起爭議。

若是更為急迫攸關民生的問題，甚至連委外研究的時間也沒有，就必須要拿出對策，例如：卡債族問題。

第二，問題需要公正客觀人士分析各個面向而提出建議者時，也可能啟動委託研究，此時，委託研究的價值在於其客觀以及周延，即盡其可能反映不同利害關係人的偏好。

哪些議題非常重要，必須要做研究，目前爭議滿大的，不管是政府的想法或是民間的想法還是學者專家的想法，在不一致的情況下，我們做這樣的研究去做比對，最後弄出一個折衷或是一個結論出來，來做政策上的一個參考 (MOJ-2)

由上而下的政策議題優點在於可通盤規劃以及將資源做最有效的配置、亦能促進研究應用在政策規劃上，然而其可能的缺點在於當政務官更迭時可能會產生斷層。

在決定進行研究計畫前置作業時，平時即與相關社群有密切聯繫者或者是在機關內部即有研究單位者較易得到協助，進行研究的規劃也較易成形，例如：

基本上研究單位他們會跟科技組這邊，還有他們熟悉的學者專家，這個當中包括很大的一部分是我們國家衛生研究院的專家，一起去討論就是說到底他們要解決這些目前面臨的問題的話，應該要從事什麼樣的研究，才可以得到這個答案 (DOH-1)。

在問題形成初期要如何規劃研究議題有賴公部門業務單位與相關利害關係人及研究學者平時的溝通網絡，有時也透過非正式的交流凝聚共識。

除了我們 (註：指資方、工會、學者、其他相關部門) 公部門的一種公務關係以外，我們私人的交情都不錯，大家都是好朋友。我們有隨時他就會私底下也會提供一

行政機關政策規劃研究機制

些意見給我們。或者是我們常常就會...非正式的一些聚會，他也會跟我們談一些他的一些看法，然後這些都是會提供給我們 (CLA-1)。

又例如，二代健保的政策在問題形成時即由行政院二代健保工作小組先進行了系統性的回顧(systematic review)，包括諮詢專家學者及行政部門的意見、國外的制度整理、讀書會等方式。在這個過程中亦奠定了行政部門與學界良好的合作關係。

另外一個較特別的例子為環保署的共識會議，其運作的形式為透過論壇凝聚議題後，再召開專家會議形成共識³³，或可歸類為由下而上的議題形成，且強調公民參與。

先開放網路論壇，各式各樣的題目都先丟進來，那我們請專家來對話，去年為何選 CO2 當公民會議題目就是因為提的人最多，大概有 700 多件，期間大概是 3 個月到半年，選議題也是經過這個程序討論最多的題目 (EPA-2)

主題形成的機制在政策研究過程中有一定的重要性，因為在徵求時所提出的條件（規格）可能會影響研究的產出：是否問了正確的問題以及以最適切的方式得到較周延的答案。似乎研究量能較大的機構也會累積較多的經驗，而發展出一套較完整的研究計畫前置作業流程。

並非所有提出的問題均會被排入議程，此因素也影響許多的研究並非立即可用，而會等到議題被納入優先處理的範圍時才會被考量且應用。除了時機因素以外，預算也是一個重要因素，預算控制可能會影響科技政策研究的優先排序。

畢竟國家資源是有限的，所以在這個主題形成完畢之後，事實上我們是把他區分幾個不同的領域讓他們去做

³³2004 年 10 月 15 日環保署召開第一次共識會議，討論議題為「依據『污染者付費原則』對立法徵收之各項環境污染防治(治)費是否應擴充」；第二次於 2005 年 10 月 16 日召開，討論議題為「你是否贊成立法制定管制溫室氣體排放法令，以順應京都議定書之全球趨勢？」。

這個預算的競爭，排出一個優先順序來之後把這樣的計畫，我們最後是送給國科會，因為國科會是全國的科技經費的一個管理者，所以當國科會告訴我們確認我們下一個年度拿到多少經費之後，我們才做內部的這個經費的分配 (DOH-1)。

另一方面，由於預算的控制也會間接影響政策立即應用的可能性，在審議的過程當中，基本上已經依計畫排序表做了去蕪存菁的工夫 (見表 3-1)。

表3-1 衛生署科技中綱計畫排序表

優先順序	議題 (優先順序排列)	研究項目 (優先順序排列)	簡述已知實證基礎	擬解決之政策問題 (若無法執行之影響)	計畫性質 (業務或科技計畫)	類似計畫以公務預算或基金預算執行	經費編列 (仟元)

資料來源：衛生署

參、政策議程建立與分析

當問題被提出且經過分析被認為政府必須介入時，即開始議程建立與分析的過程，故政策研究在此階段亦扮演重要角色。此階段分析與前一階段的不同處在於不只釐清了問題的性質，且預設了政府干預的必要性，故要更進一步地提出不同階段的建議。政府因應政策外在環境的輸入 (社會情勢變化、輿論、民意代表的壓力等) 通常會經過機關轉換的過程，故議程的設定通常會受到行政首長以及組織文化的影響，此時即會發現科技政策以及一般政策間的差異，因議題性質所涉及的學科領域，多少影響其重視科學實證證據的程度不一。以衛生署為例：

這些東西 (註：指議題的來源) 比較是上層的東西，但是進到署裡面來以後，其實有一個轉換的過程，就是還

行政機關政策規劃研究機制

包括了署長他的一整個施政方向，所以這中間會有一些調和，那最重要在衛生署怎麼去擬定科技政策的一個，就是說最主要的原則，就是下面這句話，希望做到以實證科學為基礎訂定優質衛生的政策，而不是說任憑一兩個人的意見，或者是說專家的意見、或者是長官的意思就來決定一個政策，那一切就是希望能透過一個科學研究的過程，很嚴謹的去擬定這樣子 (DOH-1)。

同樣的，在環保署許多涉及「管制」的政策，亦需要研究協助訂定標準，此時，研究係在環境保護法規的基礎之上，制定具體可行的標準與方案。環保署的受訪者認為此類研究亦屬於「政策研究」。

放流水有機物標準可能定 100，也可以定 10，那 10 就很嚴，工廠要花很多錢處理排放，這是工廠廢水排放的排放標準。但這背後政策研究、政策分析的基本資料、成本估算、衝擊分析，這就需要長期才能研擬出放流水標準，要請學者專家討論，要蒐集很多國外的資料才能去更改排放標準... 空氣污染更多，像汽機車排放標準，三陽機車、裕隆汽車他們的生產標準，能不能拿到市面上賣都跟我們排放標準有關，這些都需要背後有很多科學的數據 (EPA-2)。

在一般政策的擬定上，似乎因為議題性質而較著重於輿論對政府機關的要求。此時，政策的規劃偏向反應式、危機處理式的，常必須要在短期提出方案。

社會上發生這麼多，民意的一再要求說你要去注意卡奴的問題，毒品這麼氾濫，他就會形成，就是像部長也會... 呼應民意訂出我們的政策的優先順序 (MOJ-1)

某些重要的問題可能被認知，但或許因為議程重疊，或許因為行政機關的優先順序考量不一定被納入議程。例如，在討論二代健保時，長期照護即因跨衛政與醫療，而有另一個行政院小組討論故未納入

(DOH-2);而在討論修正勞動三法時亦有倡議者認為應一併修正契約法，但因資源考量而暫緩(CLA-1)。

雖則許多面向的政策都會面臨「時間」因素的挑戰而使議程會一再變動，但似乎在一般政策的部分更是難以像科技政策由綜合單位長期規劃，反而是由業務單位視需求提出的狀況較多。雖然可立即反應，亦可減少不少的文書作業，但也會造成一些缺失：

首先，各業務單位不常辦理委託研究，故缺乏提高研究品質前置作業流程，如在期間又缺乏溝通與聯繫，很可能使委託研究的結果缺乏可用性。

其次，臨時急就章式的委託研究常缺乏系絡亦缺乏經費來源，故可能會有品質欠佳、重複研究、未釐清主要問題、建議事項可行性低等問題。在此種情形下會使得委託的業務單位在未來缺乏委託研究的動機。

肆、設計與評估替選方案

本研究發現各機關在替選方案的設計、比較、評估的概念較未彰顯，可能亦受到研究方法上發展尚未成熟的限制。

建立政策工具選項必須要有相當多的評估研究且據以做後設分析，然而目前在各機關或因研究量能不足、或因後設分析的方法尚未建立，尚未建立較完整的機制。

在設計與評估替選方案時，各機關雖然都關注到可行性的問題，但或許因為共同的標準較難以擬定，目前較常用的方式為讓研究者自行訂定可行性評估的準則。評估的標準難以一致在一般政策或科技政策等均相當常見。

科技研究領域其實是很多樣化，在那個領域裡面應該用什麼樣的研究方法去進行，大概就滿專門的學問，沒有一個固定的所謂的通則，可行性的評估還是比較依靠專家的幫忙(DOH-1)

以環保署為例，在環保政策的規劃中常使用的可行性評估為經濟

效益與技術可行性，某些政策尚須進行社會衝擊可行性。經濟效益可行性中常用成本利益的估算，然而亦非在各種政策均可順利估算，即使估算亦需要長期方能看出其估算是否正確，一較成熟的例子為「環保標章」。

理論上要做 *cost-benefit* (註：成本效益) 不是一年兩年的計畫可以做得到的，那我是覺得環保標章是我看過比較好的，像 *cost* 跟 *benefit* 都可以算出來，例如用了幾度電，因為我常年推這環保標章，抽水馬桶賣了幾套？冷氣機省了多少度電？換算成可以不砍幾顆樹木？因為這可以量化成數字就比較方便做成本效益分析，不過這 300 個計畫 (註：環保署自行評估署內四年的研究計畫共 300 件) 當中，大概只有幾個可以做得到而已 (EPA-2)

在管制型或涉及修法的政策時較常用的可行性評估是一種折衝的形式，此時政策選項可能以「配套措施」在政策形成的過程當中緩慢出現，此時的設計與評估替選方案的過程與政策合法化及溝通協調的過程係同時並進。

譬如說像廢除死刑，一般來講他也不是馬上就，因為這牽涉到很多觀感、各方面看法的問題，所以會從修法方面，把唯一死刑把它刪掉，在刑法上沒有唯一死刑，而是有一種彈性，讓法官或司法機關在裁量時能夠有一些彈性... 我們也是在朝這個方向，像大陸的死緩就是一個選項，死緩來著手，還是將來是以無期徒刑來代替，這都是所謂將來在刑事措施上的一些，如果說要當選項應該也算是一個選項 (MOJ-3)

研究方法上較無定論是一個限制，然而在法務部的研究當中許多牽涉修法的研議，也會受到方法論上的限制，而較少使用行為科學的實證研究法。

研究方法也很難... 像我們這法律的方面都是一些文

獻，或者是法律事實的一些研究...跟一般研究的研究方法不太一致 (MOJ-2)

或許就管制型政策而言，較整合的可行性評估方式之一是所謂的精英訪談的方式，即二代健保規劃小組所採取的質性途徑的可行性評估，訪問了立法委員、前任行政首長、媒體以及中介團體（學者群）。

此外，因為二代健保規劃小組包括了眾多不同領域的學者群，亦因應規劃階段衍生出許多更細節的研究議題，例如健保局的組織走向是否適合行政法人的屬性，亦就此主題進行了評估與法人論壇（DOH-2）。

伍、政策合法化及政策溝通協調

目前各機關均運用許多方式進行政策合法化以及溝通協調的過程，在其中研究與研究者也扮演若干角色。溝通協調的方式可能透過座談會、公聽會、公民會議、法人論壇等方式。

溝通協調的重要性在某些政策領域特別突顯，例如：勞動政策。

勞動政策，一定是雖不滿意但可接受 (CLA-1)

另外一個明顯的例子為廢除死刑的政策：

我們除了要對這些犯罪人能夠輔導讓他能夠，甚至讓他不要跟社會隔離之外，要牽涉到被害人的感受，被害人代表社會的另外一個壓力，或是社會的一個組合，那在這兩相牽扯之下，刑事政策就是您剛才講的，將來必定要採取另外的一種配套的選項，才能達成這個刑事政策 (MOJ-3)

以環保署為例，在環境影響評估法第 4 條規定環境評估「指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」其中的「公開說明及審查」係一種政策溝通的機制。

行政機關政策規劃研究機制

一般會有誤解環境政策都會經過環境影響評估，其實沒有，它是因為根據工程開發案的大小，如果開發金額大到某一程度就要環境影響評估，它是一個程序法，規範說要開公聽會、要提出評估說明書，多久期限要做哪些動作，交由專家來評量，地方案就交由地方政府環保局來做，那中央案就是我們環保署來做，地方案不必送環保署，這些都是在環評法裡面規定，這是部分決策，不是全部，像限塑就不經過環評（EPA-2）

但環保署進行政策溝通時，因應不同階段亦透過宣導說明會、政策公聽會、政策說明會來進行民意蒐集：

宣導說明會、政策公聽會、政策說明會三者是不一樣的，宣導說明會是開始在政策未定案前，向大眾進行政策概念推介，蒐集意見後，即進行公聽會，再針對意見做修正，再作相關業者進來，修成政策內容實施方案，最後才是政策說明會。有時公聽會後就做公告內容，再配合作政策公聽會，再作小幅度修正後，才作政策說明會。（SEE-1）

此外，政策確有因為無法通過合法化的過程而被迫延遲或修改方向的例子，例如：法務部早先曾有修正民法繼承篇使未盡撫養之責的子女無法繼承財產之議，然因引起較大的爭議而仍在討論與修正的過程，可能朝向擴大父母財產處分權的方向修法（多維新聞網，2006年1月23日）。

在至衛生署訪談時，衛生署對於研究背景說明中所提到的二代健保做了較詳盡的說明。二代健保政策規劃係由學者賴美淑所主持的行政院二代健保規劃小組為主，並進行了3~4年的研究，從問題認定、議題設定、行動方案以及繼續進行基礎研究到政策溝通均動用了相當多的機關內外資源與人力。尤因健保改革直接影響及人民的福利，故在政策溝通上亦應用了許多工具。

二代的老師（註：指參與二代健保規劃小組中學術界成

員)是認為還是要走所謂的民眾參與這一塊，所以做了很多實驗性的研究，包括公民會議還有什麼法人論壇，在這本書(註：總結報告)裡面都有(DOH-2)

二代健保在溝通的過程包括以質性的途徑從事可行性的分析、公民會議、法人論壇以及審議式的民調。故受訪者認為本案例應是一個政策規劃的良好案例，因其在3~4年的過程中所進行的研究計畫相當多，但會受到民眾反彈的癥結在於「保費調漲」，然調漲費率並非健保改革的規劃項目之一，故其對應的做法即為資訊儘量公開。

一個公共政策本來就沒有辦法做到十全十美、每個人都贊同，一定會有一部分的人反對、一部分的人贊同....你怎麼去處理那個反對的意見、問題，盡量資訊公開，所以二代健保，除了社會學者他們所引進了一些所謂公民、民眾參與的理念之外，很重要的一個理念就是資訊公開(DOH-2)

「時間」因素在政策過程的重要性除了必須慎選議題付諸公評的時間點外，也可能因為時間變化出現新的議題使原先被放棄的政策選項再次浮上檯面，例如：健保局的行政法人化又因其績效獎金的爭議而重新被辯論。

到底什麼樣的時間點該提出這個政策建議，是滿政治的...他們(註：委員會)覺得說可能學者規劃繼續要做，但是就是說可能慢慢要把這個東西拋出來的時候，有這個時間點的時候，是由那邊來決定，由那個規劃小組在行政院那邊的層次來決定(DOH-2)

第三節 綜合評析

研究結果發現，我國的政策規劃是非線性的、亦非絕對理性的，而較偏向於問題與解決方案配對的過程。其次，政策規劃本身即缺乏明確的階段或機制，研究在其中的角色是多元的，缺乏長期規劃。更常見到的是，研究發展與政策規劃間的連結係鬆散的、缺乏制度或是各行其事。惟近年來行政機關已漸漸對此現象投入關注，例如：過去國科會的研究成果較偏向出版或專利產出，但今日已開始規範要求行政機關爭取科技預算時必須強調與政策產出的連結。

本節首先勾繪出行政機關內、外部相關政策規劃與研究人力資源、所屬單位與互動現況，以做為討論的基礎。其次，整理目前各行政機關政策規劃研究機制不一致且規劃過程常依個案而異等現況所反映出的制度、資源與組織文化等問題。

各行政機關在政策規劃與研究上固有許多值得借鏡的經驗，惟因研究旨趣故，本節較強調目前的缺失或仍需改進的地方，俾與第二、四章的發現綜合分析後，做為結論與建議的證據基礎。

壹、行政機關政策規劃與研究的現況概論

大體而言，我國政策規劃研究機制之行政機關類別，大致可分為二個層次（如圖 3-1）：一為主要著重在管制考核和資源提供的綜合行政機關，在這一層次上可分為三大類：一般社會發展、科技政策和經濟政策。這三個綜合型政策規劃行政機關扮演在各領域中綜合規劃、協調與分配資源的角色，例如：行政院研考會負責一般行政研究和各單位之管制考核、經建會負責國家之經濟發展建設，以及國科會負責科技政策之規劃。在這一層次的綜合規劃機關都編有預算，有時甚至要統合和提供下級行政機關政策規劃研究的資源。

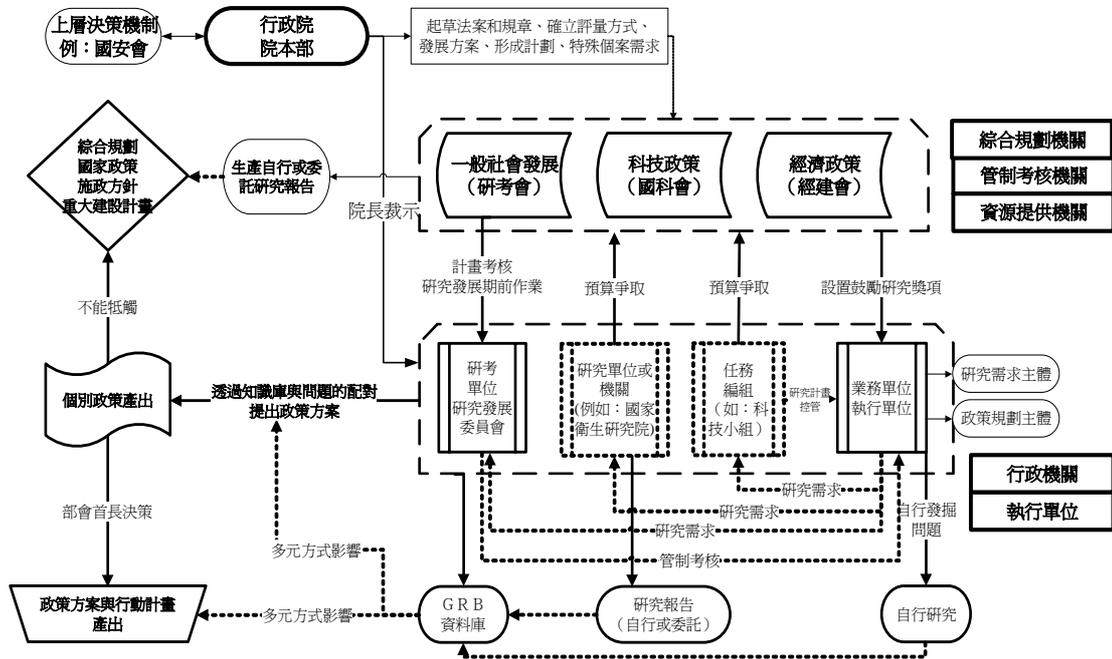


圖 3-1 我國政策規劃研究機制現況

資料來源：研究團隊整理

在行政院下個別的行政機關內編制不一，但政策規劃的主體均包括研考單位和業務單位，尤其以業務單位在規劃中的角色更為重要。研究發現，在預算編列上越是偏重執行的機關（如：法務部），則其研究發展單位宥於人力物力創新的幅度亦越小，常需要透過借調或任務編組方式來因應新的規劃帶來的額外工作量。行政機關除了自行編列的年度預算外，亦可能有一例行的的重要任務，即向經建會、研考會或國科會爭取預算。一般而言，預算競爭的工作係由研究發展幕僚單位統籌各業務單位需求，但亦有機關成立任務編組專門負責此複雜而冗長的作業程序，例如：衛生署的科技小組。

一般行政機關除了承院長之命提出例行性的年度施政計畫或因應

行政機關政策規劃研究機制

社會情勢的特殊政策外，亦會自發性地提出政策說帖（例如：限塑政策）產出政策。部分機關有隸屬的研究單位，可協助其進行與政策相關的研究，例如：衛生署與國家衛生研究院，也可能以委員會方式來進行政策規劃研究，例如：環保署之環評會。行政機關所做出的政策應配合，至少不可抵觸國家政策、施政方針以及重大計畫。

除了上述一般性的政策規劃研究分析，綜合規劃之行政機關也會使用行政規章來獎勵自行研究，例如：行政院傑出研究獎。綜合規劃之行政機關偶會因應上級之命令和要求，來與平行或下級行政機關進行任務編組和統合，以進行跨部會的政策規劃，例如第四章所要討論的毒品政策。

我國行政機關政策規劃研究機制，常因個別機關而有不同，其政策規劃各個階段中的研究實有多重的角色，無法一概而論，亦難以就線性或階段加以說明。惟一一致的為，目前例行性的政策規劃以及例行性的研究發展甚少互相結合，亦缺乏結合的機制，在政策規劃中進行研究或是研究直接反饋到政策規劃的過程可謂是特例而非一般現象。

以下，即依本研究分析架構，逐一討論行政機關政策規劃與研究目前面臨的問題。

貳、外在環境因素

在外在環境因素部分，根據訪談結果將目前的問題歸納為：對政策形成的證據基礎看法不一、我國政策研究外在資源較匱乏、機關內專門規劃人才相對不受重視而實質政策領域的幕僚又較缺乏政策規劃專業訓練等。

一、對政策形成的證據基礎看法不一

各機關對政策形成的證據基礎是否能協助政策規劃有差異。除了組織特性以及人員本身學科背景方法學上的訓練外，受訪者亦認為整體的社會環境尚未形成尊重專業，故不利於研究影響政策形成。

二、我國政策研究外在資源較匱乏

無論是專家人才或是有組織的獨立研究機制等，在我國均少於英美等國。故政策研究的外在資源實有先天性的不足：

台灣這種智庫的養成其實沒有那麼的深入，前面所指的研究的智庫不多，是因為我們的智庫...是因為台灣的規模不太一樣，它的人口...台灣的經濟 scale（規模）都跟美國是不能相比的（MEA-5）

三、機關內專門規劃人才相對不受重視而實質政策領域的幕僚又較缺乏政策規劃專業訓練

目前行政機關普遍缺乏足夠的政策分析人員及政策規劃人員，再加上缺乏公共政策分析與規劃之知識技能，以致政策規劃和政策研究難以有效落實。各機關之政策分析人員及行政規劃人員常缺乏從事政策規劃所需的知識和能力，故常採取固定的方法和技術規劃方案，以致方案常墨守成規，缺少創新性和突破性。

受訪者之一亦建議應加強研究部門在機構內的比重，以鼓勵創新。透過對研究發展人員的職業生涯規劃制度設計、營造較開放的組織文化、以及提供定期進修的管道等，可以創造良性的回饋（CLA-1）。另外未來也可期待智庫發揮意見交流橋樑的功能，由智庫來邀請產官學各界人士，可降低官民之間不平等的差距，亦可降低政黨之間的對立，提供在政治場合之外可以進行實質溝通和交流。

研究亦發現部分政策規劃人員認為對其工作所需的知識有再補充的必要性。

作業手冊這種東西是那種制式的行政流程的一塊作業，只是比較難取代經驗的，譬如說碰到一些緊急狀況的時候，你的處理流程是怎樣，那純粹靠經驗（MEA-4）

政策規劃的工具可能不實用，其實，我只能講科技的部分我們覺得我們的同仁們還不是那麼的熟悉，所以我們常用的辦法就是第一個大家先集思廣益，再來就找專家

來開會，專家就給一堆意見，可是好像我們沒有學到一個就是說系統性的方法怎麼去做一個好的規劃 (DOH-1)。

參、內在環境因素

在外在環境因素部分，根據訪談結果將目前的問題歸納為：不同機關在橋接研究與決策累積經驗不同，然缺乏互相學習的管道機制、不同機關研究資源有差距、普遍缺乏方案評價與評估的工具、政策管考重疊所形成的行政負荷不利於長遠規劃、強調上下指揮監督以及缺乏延續性的組織文化不利研究與政策規劃橋接等。

一、不同機關在橋接研究與決策累積經驗不同，然缺乏互相學習的管道機制

政策形成的知識往往係在行政機關內透過實際規劃、研究、執行而漸進形成。欲提高效率常需要事務官將累積的經驗形成制度，例如：環保署的經驗亦可提供其他從事發展型以及管制型等政策規劃行政機關參考。

政務官很有權力、控制資源，人、錢都在他手上，證明他很有影響力可以制定法律，那最重要是這些政務官、院長、部長，都不知道、不尊重瞭解政策是如何形成的機制，最後會產出什麼結果，這套東西就是今天 study (註：研究)的東西，那不知道這些，政府效能就會比較差，如果知道，效能就會提高很多很多，那範本在哪裡？範本在這裡…雖然是在講環保政策，但是我是覺得通案，不論是勞工政策、健康政策都同一個模式可以運用 (EPA-2)

部分機關或已發展一套適合己身的研究議題形成以及決策的過程，然因缺乏交流的管道資源，減少知識傳播的可能性。

二、不同機關研究資源有差距

研究資源包括了機關的預算、人力、外在資源的挹注等，其又與

前所提到的機關特性、議題特性、以及其中規劃人力或業務幕僚的背景與所得到的重視與支持等有關。

三、普遍缺乏方案評價與評估的工具

部分受訪者提及政策規劃人員相當缺乏政策評價的工具或是不熟悉如何使用。鑑於過去所使用的政策評價工具有其侷限性，行政院衛生署曾經嘗試評估歷年委外執行的科技計畫執行成效以及業務單位運用執行成果的績效，而於 2004 年委託進行了「衛生署科技研究計畫執行成效評估」。該計畫回溯了醫政類與藥政類在 2003 年以前的研究計畫，併同相關的期刊、論文等資料分析政策訂定或發展所需之科學實證兩者關係。在計畫執行的過程當中發現了評估的研究方法似乎尚無定論：

我們執行的一個經驗就是說，怎樣去做這一個回溯性的評估在方法學上好像沒有定論，所以我們七個計劃其實或多或少用了很多不太相同的方式 (DOH-1)

有些學者是採內部效度與外部效度的分析法，有些以訪談專家以及當初研究者的方式。由於此計畫屬於較創新的嘗試，在訪談的過程當中也沒有發現有其他機關曾有這樣的研究，故顯示諸如此類的後設分析的方法尚待發展。

四、政策管考重疊所形成的行政負荷不利於長遠規劃

許多機關發現在政策規劃研究機制上常遇到的是形式考核與實質考核相衝突的例子，其中又以管考重疊較受到垢病。

現在那些行政管考的程序太複雜，單位一直加新的，舊的從來沒有拿掉過，公務人員整天都在寫報表，這個案子進度是要盯沒有錯，可是這個應該有一個通盤的檢討，然後能夠簡化就簡化 (MEA-4)

五、強調上下指揮監督以及缺乏延續性的組織文化不利研究與政策規劃橋接

我國的政策議題來源大致可區分為「由上而下」和「由下而上」兩種途徑，重大政策更是以由上而下的模式居多。政務官所提出的政策口號和目標，常要求幕僚人員於短期內轉化為實際政策方案，在強調上下階層的組織文化下，再加上研究的資料庫不足，導致缺乏事前評估、或在研究證據尚未成熟的情形下，貿然推出政策，使政策措施搖擺不定或實際執行推動上問題叢生，與原規劃旨趣有違。

肆、政策議題特性

根據訪談結果，將政策議題特性所發現的問題整理為：不同機關研究量能差異大、不同機關對政策研究抱持態度不同、跨部會決策可能會對證據有不同詮釋、不同議題需要的研究類型亦不同、規劃過程中較缺乏政治與社會環境的敏感等。

一、不同機關研究量能差異大

各機關間以及機關內不同局處等因為其經常處理的政策性質不同而會影響研究與政策關係。

交通部是用管理的角度去看，所以它有很多法令要去研究，然後去做... 只要交通不要出事... 那經濟部它是比較鼓勵的角度去看，所以它會從產業... 面臨什麼問題，這就是一個動態的活動 (MEA-5)

為什麼我們委託研究少？當然因為我們機關屬性的關係，不像其他經濟、財政他們要研究的東西非常多，我們這邊只是法律相關的規定，所以研究的數量少 (MOJ-2)

二、不同機關對政策研究抱持態度不同

有些機關認為其所面臨者多為管制型政策，由於議題性質特殊，故對研究證據是否能夠解決問題持較保留的態度，認為社會政策原本即有衝突的本質，研究結果亦會有不同的解讀，故還是要仰賴溝通協

調。

像廢除死刑... 就算你到後來你做出的報告建議，然後有建議事項應該要怎樣，到時候恐怕都沒辦法，就算做出報告，反對的人都說說不定你們法務部的人委託的這些學者希望去偏向你們的立場，然後做出來的報告，他會有不同的解讀、不同的看法 (MOJ-1)

三、跨部會決策可能會對證據有不同詮釋

跨部會決策時可能發生部會各自提出證據的情形，例如：勞委會與經濟部間常會面臨針對同一議題持不同立場。另外一個例子是環保署與農委會在高屏溪整治的問題上，立場互異，此時雖然環保署提出污染的數據，農委會亦有不同的詮釋。

像高屏溪受到污染，上游水質受到污染，看養豬問題占高屏溪的 80%，我們講這個話是有數據的，那農委會就會罵我們說為什麼對養豬戶這麼壞，他就是不承認我們這 80% 數據是對的，他們也有他們立場，那我們長期監測就是這些 data(註：數據資料)，所以吵得很凶(EPA-2)

四、不同議題需要的研究類型亦不同

議題發展過程並非線性，而不同的階段亦需要不同的研究類型，然而，目前行政機關所理解的政策研究不一，此不一致存在於研考會與行政機關間。行政機關認為舉凡在規劃過程中協助決策者做決定者，均可視為政策研究，而研考會定義的政策研究較偏向政策分析的研究，而非累積單一證據的研究，故將問題導向型、技術型等研究排除在外。

五、規劃過程中較缺乏政治與社會環境的敏感性

外在環境因素有時也會影響及研究協助政策規劃的功能，例如：經濟部較常面臨的問題為兩岸關係的變化、法務部可能面臨的是社會情勢快速變化的問題。

綜合性政策機關面對政策規劃時，所採取的角度和思維均和一般

性政策機關有所差異，但不論機關特性都應確實研擬與溝通計畫，確定溝通標的、主要訊息內容，確定適當管道，以及這些管道可以確實傳遞訊息給所欲傳遞對象，有效增進政策溝通和行銷。因為政府的決策關係著人民的權益，職此之故，使民眾得以表達自身意見，並透過參與決策過程直接影響政策走向，讓決策者與民眾共同討論及交換意見，以使政策更加完善、符合民眾所需，降低民眾與政府之間的抗爭與衝突，提高民眾對政策的認同，進而增加政策的可行性，強化公共政策之執行。

伍、政策研究相關問題

根據訪談資料，將我國政策研究本身的相關問題整理為：預算不足影響研究品質、部門間政策研究結果缺乏較積極分享的知識平台、部門內的政策研究議程規劃整合機制不一等。

一、預算不足影響研究品質

部分受訪機關提及預算不足及政府採購法的限制，並認為缺乏系統性規劃、頭痛醫頭、腳痛醫腳式且金額過低的委託研究案會影響研究的品質，進而降低研究成果的參考價值。

當然也牽涉到預算編列，沒有這個實質上預算的編列所以我們的委託研究就比較少，而是在年度進行當中認為就是說這個題目可能很重要，但是我們限於本身的人力沒有辦法去做這樣方面的研究，我們就會委託外面單位、學者專家做研究，從相關經費來挪一部分經費來做這樣的研究，至於就是說每一個研究他的經費的多寡不一定……當然就是說研究經費的多寡實質上影響到他這個研究的品質，因為像這本我問過，十萬塊，指定人十萬塊以內，因為採購法不能殺價 (MOJ-2)。

不可諱言地，過去有些政策研究在未詳細規劃的情形下，實用性及可行性低，參考價值十分有限。此問題並非編列更多預算進行更多

研究所能解決，行政機關需要的是「更高品質」的研究。何謂更高品質的研究，需要研究者與實務人員共同合作來界定。

二、部門間政策研究結果缺乏較積極分享的知識平台

多數受訪者都提到資訊流通不足是我國政策規劃過程中很嚴重的問題，目前雖已建置政府研究資訊系統（GRB）³⁴，然此資訊平台發揮效用仍必須仰賴政策規劃人員主動積極地蒐尋，以及更有利於互動溝通的介面。有時行政機關亦會透過非正式的溝通管道，例如：業務承辦人、學者等充做各部會間的聯絡人間接交換信息者。

我們以前常碰到的經驗就是說，比如說我們請學者來參加我們的審查會議，學者一聽到我們要做什麼研究，學者就會說我聽說經濟部也再做什麼、什麼，因為台灣的學術圈很小，這些專家常常被不同的部會邀請來、邀請去的，所以他們會瞭解，我們就藉由這些專家的訊息來瞭解，原來其他部會他們在做什麼樣的研究，我們再去深入瞭解他們在做什麼（DOH-1）

三、部門內的政策研究議程規劃整合機制不一

研究與政策的關係也受到預算編列以及後續管考的影響。各機關在政策研究的機制上較整合的部分為科技計畫，從議程的設計、預算的分配到執行管制考核等均有一較明確的規劃。在一般政策類研究各業務單位規劃方式不一，亦較偏重問題導向³⁵。如前節所述，國科會為了預算的分配而必須設計出一套審議的流程，同樣的，衛生署為整合本身的科技計畫也會創造較標準化的機制來整合各業務單位、促進溝通交流，進而發揮資源統合分配的效益。

基本上國科會不會管我們這邊怎麼規範，他就是讓各部會自己看你們要怎樣去審查，這是我們衛生署經過這兩

³⁴各機關委託研究資訊均須登錄 GRB，係依「行政院所屬各機關委託研究計畫管理辦法」第 5 條規定，相關登錄及查詢作業規範由國科會訂之。

³⁵例如在環保署自行評估四年內執行的 300 件委託計畫中僅有 50 件為政策規劃研究（約佔 17%），其他均為執行面的研究（EPA-2）。

*年多以來摸索，最後確定的一個很詳盡的作業流程辦法
(DOH-1)*

在政策規劃研究機制中亦遇到一個常見的問題，即在機關內部跨業務或是跨機關的問題，尤在今日更加明顯。若將上述問題置於研究機制的架構來看，大部分的機關在過去極少做統合的工作，其中一個較特別的例子為衛生署的科技發展組。在衛生署內雖有部門分工，然許多業務係有關聯性的，為避免重複研究或是研究目標訂得太狹隘時，可透過預算競爭的「科技決策會議」形成溝通場域。

很多業務單位基於他們職掌提出來一些研究，可是說不定某一些單位是相關的、相關聯的，比如說... 毒品，這會跨及管制藥品管理局、醫事處、疾病管制局，所以透過這個大家都在的場合（註：指第一次科技決策會議）就是可以做一個整合的動作，那彼此不同的業務單位可以知道別人也跟我一樣關心跟我同樣的議題，我們是不是有上下游的關係？我們要怎樣去銜接？或怎樣去合作？他第一次決策會議最主要目的在這裡，這邊就是溝通、整合這樣子 (DOH-1)

陸、決策過程相關問題

根據訪談資料，將我國決策過程相關問題整理為：規劃國家重大政策時較缺乏上下連貫以及橫向整合的政策研究、行政機關間缺乏系統性的政策溝通協調、決策過程當中資訊公開仍需加強、各種諮詢委員會協助決策的功能仍待檢討、缺乏政策替選方案的概念與競值過程等。

一、規劃國家重大政策時較缺乏上下連貫以及橫向整合的政策研究

在過去，行政機關規劃政策時，常缺乏整體性與前瞻性，使政策常遭「頭痛醫頭，腳痛醫腳」之議，造成各級行政機關尚未建立完整的長、中、短程計畫體系，政策缺乏系統性與政策連貫性，亦缺乏橫向聯繫。

雖然國家均定期策定整合與前瞻性的政策方針，惟各行政機關在政策層次仍淪為各自為政，故會出現機關間的政策目標互相衝突、或未盡符合整體國家方針的情形。不諱言的是，綜合規劃機關為最上層政策規劃機關，掌握較多資源，惟對實際執行面的問題較缺乏瞭解。受訪者針對此問題，亦建議可由行政院規劃較長遠的施政方針以及具體的政策架構後再供各業務單位進行研究，一部分由部會視需求提研究需求。前者可以在跨領域與跨部會的政策上提供一較整合且具共識的基礎進行研究，後者則可回應業務單位發掘的政策或實務問題（MOJ-1、MOJ-2）。

跨部會的問題，就是要一個跨部會的 level（層級）來做一個委辦單位，做委辦計畫的 leader（主導者），下面再分割給各個不同部會去做（MEA-1）

二、行政機關間缺乏系統性的政策溝通協調

由於政策議題日益複雜多元，部會間也亟須建立溝通的管道。傳統部會的業務分野可能造成溝通協調上的障礙，此已經成為一般政策規劃最常見的問題之一。

即便有跨部會的決策機制，亦常因時間資源等的限制，缺乏議題討論的過程，侷限了政策規劃改進的空間。行政機關之間的溝通協調機制十分仰賴目今的研考會、經建會以及國科會所主導的國家型計畫或舉辦的各項研討會與任務編組討論建立討論基礎。其次即為政務委員，政務委員通常必須在召開行政院院會前即先協調相關部會的意見，使達到共識。

最好情況就是到院會宣讀一下，之前都已經討論好了這樣。其他都是政務委員去協調（EPA-2）

在整體性和前瞻性的規劃工作上，各級行政機關需要對未來作周詳地預測，但環境因素涵蓋範圍很廣，有時各機關作規劃時，可能會對類似的環境因素作預測，而有時某些因素可能被各機關長期忽略。以上所建立的知識在目前因缺乏機制而影響互相溝通學習的可能性。因業務分野，行政機關在規劃時較少主動尋求其他機關意見，而其他

行政機關政策規劃研究機制

機關亦可能處於被動，等待問題出現方轉為積極主動研究與分享資訊。受訪者提出「二代健保」規劃過程中曾因意欲調整對業者的負擔，導致衛生署以及經濟部有不同意見：

*當初研究的部分，機關會站在自己的本位考量，而健保局他考量的是健保的負擔以及解決健保財務問題，又剛好碰到之前林志玲的案子，大家開始覺得繳費不公平，大概就是考量到這幾個，所以他不會去考量到其他的
(MEA-4)*

*我們...在規劃時期，他們有去評估產業面的...對產業的評估，那規劃過程中我們有去拜訪的是主計處跟財政部，主計處跟財政部，經濟部那時候還沒（註：尚未拜訪）
(DOH-2)*

若未在規劃初期即界定主要可能牽涉的行政部會及其業務，很可能在後來的階段形成障礙，間接影響政策規劃的品質與進程。

三、決策過程當中資訊公開仍需加強

部分受訪者亦提及，決策者或行政首長未必充分尊重政策分析人員與政策規劃人員之專業知識，使行政機關規劃人員頗具挫折感。目前我國尚未訂定政策規劃過程之「公開」程度或「保密」程度相關規定，公眾可檢視規劃過程討論的內容和論辯的程度，也因各部會資訊揭露的程度有異。

四、各種諮詢委員會協助決策的功能仍待檢討

行政機關內部之各種委員會功能流於形式常為人所垢病，其組織結構的設計應可容納多方人才，整合行政機關的各種需求，然在實務運作上或淪為消極被動。

五、缺乏政策替選方案的概念與競值過程

受限於組織文化、資源等限制，政策分析人員與行政規劃人員缺乏政策替選方案的概念。決策過程亦缺乏不同方案選項競值的過程，

此亦影響決策者根據資訊做出最適當的決定。

柒、連結政策研究與決策相關問題

最後，檢討我國連結政策研究與決策相關問題：

一、政策研究與決策之間的連結尚未形成機制而行政機關對於形成機制多有疑慮

受訪的機關中較少有主動追蹤研究成果是否協助形成政策者，但仍有部分機關開始積極建立管道以瞭解研究對政策的影響。以衛生署為例，其年度科技政策的研究計畫必須經過長達約十個月，歷經三次科技決策會議後方才定案開始徵求。環保署則在委託案驗收後須填報「政策執行分析表」。

最後我們還有一個驗收的政策執行分析表，比如說我這個業務處當初委託時花了一百萬請台大某某教授做，我這個主管就要寫這個研究對我業務有什麼改進、有什麼參考，最後要寫一個具體的呼應這個成果，採納了沒有，每一個案都要做這樣的分析，完全沒採納也要寫出為什麼沒採納（EPA-2）

當研究者提及行政機關間政策規劃互相學習的可能性時，受訪者之一提及其對未來建立一套機制的疑慮，會不會變成疊床架屋？

現在每一個單位都有自己一套的管理方式，我們通通要去面臨，至少併起來之後只是一批人在管考，應該會只有一套制度，只是說我很怕的是，到最後變成舊的管考制度不關掉，新的單位成立之後，就又弄一套出來，越加越多（MEA-4）

受訪者亦提及，若建立一套連結政策規劃與研究的機制，是否能有效地評估其成效？亦即研究提供政策參採程度？是否能估算出成本效益？

政府就是說一直要推這個東西，它到底能夠編那麼多預算，到最後這個成本效益有沒有達到？我是有一點問號
(MOJ-2)

二、目前行政機關規劃人員與委託研究者間溝通不足影響成效

在我國政策規劃過程中，對一般問題導向政策多半由自行研究來因應，因其時程較短，較能於短時期內提出政策方案來回應外界需求，或受制於預算有限。而委託研究則是針對前瞻性或整合性政策來進行研究，一方面研究時間較長，另一方面委託研究較能從外在獨立客觀角度檢視政策問題，並提出具體建議，也能以整合性、跨領域途徑針對主題進行研究，較能完善蒐集資料，提出有效且可行政策建議。然而，行政機關常因遇到問題後方委託研究，緩不濟急。行政機關平時未累積重要資訊，而研究者並不一定掌握所有最近發展，若兩者又未進行充分的溝通，亟容易出現期望落差，使政策規劃人員對研究更持負面態度，而研究者也可能因不愉快的合作經驗而對進行委託研究卻步。

政策分析人員與行政規劃人員對政策方案的可行性研究，往往不夠詳盡周延，以致影響政策的執行程度。經由深度訪談發現，對期初計畫的加強審議，以及強化和研究單位之聯繫，都能有效改善研究單位所提出替選方案的可行性。舉例來說，根據訪談發現：環保署和研究單位互動關係相當良好，雙方聯繫相當頻繁，且委託者可直接向研究單位表示欲瞭解目標和方向，使其能定期和主動地提供資料，並研擬符合委託者預期之替選方案，使研究成果可直接被政策選項所應用。再者，在研究計畫過程中，應持續和研究單位進行多次密集工作會議，這些措施都能協助雙方對共識的確立

受訪者亦提及受限於人力與資源，使自行研究逐漸減少，此時，政策規劃研究更因著重於如何確保研究成果符合需求，惟對此部分實務上如何操作的知識，國內目前的研究甚少。

除了因為預算的限制而影響研究報告的品質外，在現行採購法的架構下強調的是形式審核，與政策研究的出發點相違，甚至成為阻力。

採購法他的一些基本的思維，跟那個科技研究的思維是很不一樣的，所以我們在適用這個法上面產生很多問題 (**DOH-1**)。

行政機關政策規劃研究機制

第四章 個案分析

個案分析的目的在於以實際的案例瞭解行政院所屬機關政策規劃研究機制的設計與運作過程。個案選取的原則為此政策必須為一歷程較長的議題、有較明顯的政策過程、有衝突的本質等以利於進行深入的觀察討論。本研究中，限塑政策被視為單一會主導政策的代表。毒品政策在我國已有長期跨部會決策機制，限塑政策雖牽涉其他機關，然主要決策機制均在環保署內，是以做如此區分。

分析的目的並不在於評價此個案是否為成功運用研究規劃政策的案例，亦不在評價此規劃係成功或失敗，本研究目的既不在此，且研究小組所蒐集的資料亦無法做此評價。由於研究的目的使然，個案描述亦較偏重於目前研究與政策連結的「問題」，並不表示此二個案無可資學習之處，特此敘明。

個案分析的重要性在於從其動態過程中透過不同利害關係人的呈現與反省，尋找可能的機會、困境、資源和潛在危機，以做為建立我國政策規劃研究機制建議的材料來源。由於強調瞭解研究落實到政策規劃的動態過程，另個案討論的目的在本研究中並非尋求「通則性」，故議題的特性並非本研究主要的個案選取因素。本章第一節探討跨部會政策規劃的毒品防制政策整體規劃，第二節探討環保署的限塑政策，第三節藉著比較分析以上兩個案，發掘其中的異同點，並與第二、三章的研究發現互相印證。

第一節 跨部會政策規劃：毒品防制政策整體規劃

毒品防制政策是一明顯地需要各部會整合的政策規劃案例。毒品防制政策是一長期性政策，亦是政府政策方針下的產物，以毒品為個案探討的理由至少有二：

行政機關政策規劃研究機制

第一，毒品防制有長久跨部會決策的傳統，因為毒品問題為一涉及內政、醫藥衛生、教育、法務等的議題，故其必然面臨較多跨部會決策時所面臨的挑戰，係其他單一部會主導政策所較難以觀察到的；

第二，於 2005 年 10 月 25 日所提出的毒品防制政策整體規劃係少數由研考會主導的跨部會政策規劃，而正值規劃時「毒品問題與對策」委託研究案亦在進行中，故可在此一個案較深入探討研究在其中所扮演的角色，以及政策與研究的多種關係。

壹、背景

2004 年底，陳總統向毒品宣戰，且將 2005~2008 年訂為「全國反毒作戰年」。然而毒品問題在我國並非新問題，只是再度受到重視而已。行政院曾在 1993 年 5 月 12 日首次「向毒品宣戰」，當時的時代背景為毒品犯罪嫌疑人大增、改變監獄結構，毒品犯成為監獄人口的大宗。自 1993 年以來，毒品問題在我國政策之演進過程，大致可分為三期：第一期自 1993 年內政部研擬肅清煙毒計畫始，至法務部接辦中央肅清煙毒協調督導會報幕僚工作；第二期自 1994 年成立中央反毒會報始，至 2004 年強化社會治安第 24 次專案會議行政院游前院長錫堃裁示請法務部提出毒品政策調整計畫止；第三期由 2004 年 12 月法務部研提「反毒新策略」迄今（如表 4-1）。

表4-1 我國因應毒品問題政策演化過程

年	月日	重要法規計畫或決議	決策機制
1993	5.12	肅清煙毒計畫（內政部研擬）	中央肅清煙毒協調督導會報
1993	12.24	將會報提高至行政院層級，幕僚業務由法務部接辦	中央肅清煙毒協調督導會報
1994	2.1	成立中央反毒會報，確定反毒以「斷絕	秘書業務由

年	月日	重要法規計畫或決議	決策機制
		供給」與「減少需求」為目標，就「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」三方面規劃	法務部、教育部與衛生署負責
1994	4.1	法務部調查局成立「緝毒中心」	
1998		毒品危害防制條例公布施行	
2001	3.1	將「行政院毒品危害防制方案」修訂為「毒品危害防制方案」 將「中央反毒會報」併入「行政院強化社會治安會議」	行政院
2003		修正「毒品危害防制條例」	
2004	11.3	前游院長錫堃裁示就「緝毒工作事權統合及毒品政策之調整」由法務部提出具體有效建議與解決方案	強化社會治安第 24 次專案會議
2004	11.26	法務部撰提「反毒新策略」	院列管方案，法務部為幕僚
2004	12.27	總統宣示向毒品宣戰 行政院定 2005-2008 年為「全國反毒作戰年」	
2005	2 月	研考會委託研究「毒品問題與對策」	行政院研考會
2005	3.31	法務部調查局「擴編緝毒中心人力，強化內外勤方案」計畫由法務部轉陳行政院	
2005	5.9	行政院同意成立「防制毒品會報」惟在「行政院強化社會治安專案會議」後召開	
2005	5.30	謝前院長指示有關毒品防制由研考會	第 26 次行政

行政機關政策規劃研究機制

年	月日	重要法規計畫或決議	決策機制
		專案規劃	院強化社會治安專案會議
2005	7.8	法務部調查局「擴編緝毒中心人力，強化內外勤方案」計畫函復調查局重新檢討修正	
2005	7.25	許政務委員志雄召集建立「行政院防制毒品會報」機制	
2005	9	毒品問題與對策研究報告出爐	
2005	10.25	由研考會等相關部會首長向行政院謝院長報告「毒品防制政策整體規劃」	
2006	1.25	內閣改組，總統任命蘇貞昌先生為行政院長，防制毒品會報暫緩召開	

資料來源：研究團隊整理（資料迄 2006.3.3 最後一次訪談）

毒品問題在我國的政策議程已逾 13 年，第一次的向毒品宣戰有相當程度係受到安非他命氾濫的影響，2005 年的整體規劃係因應問題演變而舊有的政策機制已無法發揮有效檢討與整合的作用。除此之外，由於毒品問題牽涉跨部會，舊有的規劃尚未對過去面臨的政策協調問題有較適切的解決方案，亦催生了此議題再度被搬上枱面。

國家要幫這些人戒毒就應該編列預算，很明白的把這些人送到這裡來完成現在的所謂現在毒品危害防制條例本身的精神，就真的把他當病人來看，否則... 法律有病人的精神但沒有實質的作為，這個會產生中間的真空地帶 (DOH-8)

由以上的背景可知，再次檢討毒品防制政策應非對其政策走向做修正，而係著重在針對執行過程所發現的問題以及是否須因應新出現

的問題強化執行或重新檢討、提升效能。以下的探討主要以 2004 年 11 月法務部研提反毒新策略之毒品政策第三階段為主。

貳、問題提出與分析

本階段的問題提出兼具由下而上以及由上而下的特性。由下而上的過程主要來自於政府與民間對現今毒品政策中央機制的反省與檢討以及行政機關對毒品氾濫問題的發掘。而自 2004 年 12 月 27 日總統宣示「反毒作戰年」以後，即開始一連串由上而下的政策規劃過程，並於 2005 年 10 月形成「毒品防制整體規劃」。

綜言之，毒品問題的提出涉及中央綜合決策機制運作效能不彰、問題特性無法獲得施政者的青睞、部會協調執行的問題難以解決、以及跨國方案學習之風險等議題。

一、中央綜合決策機制運作效能不彰

自 1994 年法務部提出「反毒新策略」以後，研考會即列管考核此計畫。毒品問題的嚴重性與影響層面在此過程中逐漸受到重視：

毒品吸食氾濫的結果就是說他不只影響個人，家庭、社會甚至整個國家未來的競爭力都會受到一點影響... 很多毒品都是跟犯罪是結合的 (RDEC-6)

表 4-2 列舉毒品議題的屬性，並呈現這些問題確實需要中央綜合的決策機制統籌處理。

表4-2 毒品問題議題特性

問 題	內 涵
個人使用毒品（濫用藥物成癮）	管制藥品的濫用是對個人生理與心理的危害，但因濫用者會造成無法照顧自己以及穩定就業，也會間接危害到家庭、社會
濫用藥物成	對濫用藥物者的家人而言，可能會經歷經濟壓力，且

行政機關政策規劃研究機制

問題	內涵
癮者的照護者以及受照護者	因為部分濫用藥物者可能有暴力傾向，故也可能會對其照顧者或被照顧者產生家庭暴力
濫用藥物者消耗刑事司法資源	濫用藥物者違反毒品防制條例，初犯者必須接受戒治，仍有施用傾向或是再犯則入監服刑，形成監獄人口大宗，形成司法、矯正與戒治體系工作負荷與難度提升
毒品成癮者犯財產性犯罪問題	為滿足毒癮而犯財產犯罪者
軟性毒品除罪化議題	社會輿論對於使用軟性毒品有分歧見解，有部分團體認為其為無受害者犯罪，應除罪化
藥物濫用者間疾病傳染	為施用藥物而共用注射器造成疾病傳染(尤以愛滋病為甚)
毒品製造與販售流通	為跨境犯罪
濫用毒品者再犯預防之尿液檢驗	牽涉到資源分配、執行效能、以及程序正當性問題

資料來源：研究團隊整理

由以上的議題屬性可以看出毒品問題實為一牽涉多層面與多角度的問題，故要全方位地去處理實非易事。目前的毒品防制整體規劃亦受到毒品政策跨部會的複雜性質，在現存的決策與監督模式下運作並不盡理想，曾負責毒品政策與執行的受訪者之一說明此一情形：

治安會報提到毒品議題這樣子的一個運作模式持續幾年以後，其實各界都有聲音反應說，這樣的模式不能夠

徹底... 因為每一次治安會議，他分到的議題數都蠻多的，那討論其他治安議題之後，其實每個議題分到的時間，都是大概只有二十分鐘左右的時間... 比較具體的執行面，或者是要花多一點的時間討論政策的問題，事實上是完全沒有辦法發揮功能。那另外民間團體，他們也一直透過立委、監委，或者是就是說陳情部會首長的方式，積極的要求恢復以前的那個中央反毒會報模式，也就是說他們覺得要提升層級。因為他們覺得就是說，沒有一個統合性的那種，就是說上層單位，導致各部會就是說多頭馬車，沒有辦法在毒品政策上做一個比較好的整合，就是制高點也不夠 (TPH-1)

2004 年 12 月所提出的反毒新策略仍是由法務部主導，其雖為對毒品問題重視的一個象徵，然而在決策架構與執行模式未有太大改變的情形之下，推動緝毒以外的工作似乎仍有相當難度。

治安會議裡面的議題太多，毒品議題分到的時間很有限。我們事實上沒有辦法做徹底的討論。那一種會議，其實都只是在追認... 幕僚工作所形成的共識... 幾乎沒有實質的討論... 事實上在前面幕僚的階段，法務部對平行的部會就難以達成整合，那如果會議(註：治安會議)前不能整合的議題，你又沒有機會可以討論，事實上形同沒有辦法做出這個東西，你一定還是要一個比較完整的時間來討論 (TPH-1)

希望上面能夠重視，建立一個所謂跨越部會的一個整合機制... 毒品督導會報... 不只是我們所謂的一個開個會的一種會報，而是一種機制，會報是一種機制運作，這機制運作是整合所有... 防毒的機制 (MJIB-3)

因為你五、六年都沒有次長級去參加這個會報，那中央督導會報都是執行會報，就有台高檢的檢察長在主導查緝的問題而已，只是統計統計資料，協調協調，只能做

低層次的執行面，無法做高層次的決策面跟推動的動作
(MJIB-1)

二、隱性問題特質以及投入資源不足且不均

曾經參與政策制定的受訪者之一亦提到毒品雖是一重要問題，但由於其影響程度是漸進且隱晦不明的，故當其進入國家政策議程時，往往不會成為優先順序，此亦為毒品問題的特性之一。此種隱性的議題很容易因為外在環境的改變，而從政策議程中下滑，間接導致機制運作形式化，且在預算的競爭上亦較為不利。

我們在這個議題上面，其實，我自己感覺行政院投入的資源是不夠。就是說，可能也是因為我們國家特殊的政治環境的關係，就是說大家在優先的排序上，不會想到毒品這件事 (TPH-1)

因為這一塊犯罪特性的關係，他們是隱性的，那也沒有得到社會大眾的一個重視 (MOJ-5)

此外，過去雖有毒品防制的中央架構，然而到執行面時，亦會因為毒品政策在各部會內部受到重視的程度不同，而有投入資源不一的現象：

過去那些毒品防制的方案，毒品危害防制方案，那個部分來講感覺說部會來講，我們去檢索過，他們在施政計劃裡呈現出來可能不多，在預算裡面佔的比例也不多 (RDEC-6)

國家的反毒政策有三大區塊，其實最重要的，你知道？不在我們緝毒，最重要的是要防毒，防毒要做什麼呢？要拒毒、要戒毒，如果這兩個區塊做不好，那底下人累死都沒用，永遠你都有毒品犯案的問題 (MJIB-1)

三、部會協調執行的問題難以解決

政府機關間長久以來存在著某種程度的本位主義，以毒品個案觀察之，目前的決策機制對機關間協調不易的問題亦著力不夠。其中較

明顯的例子因法制以及組織任務的設計，使我國藥、毒一直是分開管理。

毒品這個來講，最明顯的就是法務部跟衛生署，因為涉及到條例裡面... 他們是這兩個條例的個別主管機關，那他在處理過程中，會覺得說有些業務上應該屬於法務部他要處理的，那有些，衛生署也會覺得說應該是法務部的 (RDEC-6)

衛生署受訪代表亦認為此議題的癥結在於國內法律制定時係藥毒分離的。

這個物質的本身可能是毒品也可能是管制藥品，那法去界定他的時候，毒品跟管制藥品是一體兩面，他是兩個規範、兩個法條，那在我們國家的例子跟其他國家是不一樣，那大部分國家都以毒品去規範他，那台灣這樣的界定，他當然有一些時空背景 (DOH-8)

四、跨國方案學習之風險

毒品問題對社會係長期的危害，然而其中較明顯的直接危害除了侵蝕矯正資源外，即愛滋病盛行率提升的問題。「減害計畫」的提出，原非整體規劃的一部，而起因於衛生署疾病管制局所提出的針具提供試辦計畫。毒癮愛滋病患的浮現使得原本隱性的問題受到高度重視，需要馬上回應，也引發了跨國政策學習的動機。

當愛滋病的這個狀況發生之後，我們才開始在思考說國外老早已經... 進行很久的這個減害的政策，我們是不是要引進來趕快來做，所以我們是當愛滋病的一個問題在毒癮的這個族群當中呈現一個高度的這個竄升，這個數字出來之後，我們才開始有減害的這個問題的這個政策的形成... 所以您剛剛提到一個毒品的政策，事實上我們都是最後才進來，參與進來做下游的這一個減害 (DOH-5)

然而，毒癮犯共用針頭的問題並非是新的問題，在最初係由管制藥品管理局首先針對「減害計畫」提出概念並蒐集資料，並對替代療法進行研究。惟管制藥品管理局的角度，係認為減害計畫僅為一政策選項，是否能在我國執行仍須政策考量。

*在很早以前，我們大概就有注意到從國外所謂共用針頭行為問題，毒癮者共用針頭可能會產生許多疾病，不單只愛滋病，也可能包括 B 型肝炎或其他血液型傳染疾病，這些疾病都屬於很多國家逐漸從文獻上都會看到的，所以在台灣在過去我們差不多像類似就是說有發現到一些問題，所以後來我們局裡頭開始在思考說是不是要考慮像先進國家所產生的一些做法，那時候其實我們在對這個議題做考量的時候也是因為思考到說他可能是一個**選項**，但是這個選項在我們國家要不要產生要回歸政策 (DOH-8)*

疾病管制局經過調查統計認為「共用針頭」係愛滋病急速蔓延的重要原因，因此在 2005 年 3 月行政院院會中報告減害計畫，並在 12 月經核准試行。

以目前 2005 年一整年的狀況來看，每三個新發現的愛滋個案當中有兩個是來自於毒品的族群... 來自毒癮朋友的貢獻，導致愛滋人數上升，所以我們現在就是開始要去瞭解為什麼這群人會這樣子得到，這麼迅速的蔓延、感染，然後這群人我們要怎樣去介入協助，這變成我們的課題 (DOH-5)

五、討論分析

由以上的討論可得知，從不同的角度觀之，「毒品」對不同政策利害關係人的意義即有歧異，其所觀察到的問題、提出的議程與解決方案亦會有差距。若是以政策的上、中、下游區分，雖然上游的防毒、中游的拒毒等是治本對策，然而大部分的危害均在下流的緝毒與戒毒方會突顯（即監獄擁擠以及毒癮愛滋病患）。目今緝毒以及機構內的戒

治仍由法務部主政，故實際與毒品防制上、中游相關的政策單位對此問題的認知並不強烈或是片段式的，欠缺與毒品的其他政策議題結合的視野。

法務部因主掌「緝毒」工作對毒品問題有長久的耕耘，然而其並無一專責業務幕僚從事毒品政策的研究推展，故其提出的問題多為中央決策機制以及部門分工的問題。衛生署雖掌握較多資源與人力，然藥物濫用在衛生署僅為一次要業務，惟一的例外為毒癮者間傳播愛滋病的議題係落在衛生署疾病管制局職掌內，故衛生署雖在推行「毒品減害」上可說是前所未有的積極且主動，但對「藥毒分離」的看法卻較未有太大改變。

雖然在衛生署內有相關的業務統計，亦不定期委託研究或調查，然而以上的資料似乎較少反映在政策規劃上，或僅提供內部參考。法務部的統計所顯示者已為下游的毒品問題導致的社會成本，卻難以與前端的藥物濫用情形連結，亦無法顯示吸食毒品與其他犯罪間的關係，大大影響了政府與民間對毒品問題的認知程度。

毒品政策最顯而易見的政策特性即為管制的本質，管制政策的本質則有成本及利益平衡的問題（例如：毒品戒治的醫療成本及其利益），然亦有政策或方案發展的性質（例如：三、四級毒品如何管制？吸食者是否除罪化？）。以上問題均會涉及制度建立或是法令的修正等較大幅度的改革。此外，毒品防制的整體規劃亦應涉及資本建設方案（有關新增戒治所、毒癮戒治模式建立、以及社區毒癮戒治網絡等）以及採購（有關提供清潔針具、替代療法使用的藥物）等執行面的問題。故可知毒品整體規劃實非靠立法或制度建立即可解決，若在執行面的問題未能解決時，此問題仍會一再浮現。

參、政策議程建立與分析

在政策議程建立與分析的階段，政策的外在環境與內在環境開始發揮影響力。在政策的外在環境部分受到施政走向、首長任期等影響。透過外在環境微妙地影響內在環境，此政策亦經過機構內轉化的過程。雖內在轉化的過程方為本研究所要著重之處，然亦不可忽略外在

行政機關政策規劃研究機制

環境與政治情勢變化的影響，最明顯地影響即濃縮了規劃的期程以及影響執行的時間表。

本研究發現「毒品防制整體規劃」與過去的規劃模式確有些不同處，此並非由於毒品問題跨部會的特性，而是在規劃、研究與管考的合作與擴大參與模式。由行政院研考會從事毒品防制的整合規劃在過去並無前例，為符合時程要求，研考會特別成立了跨處室－綜合計劃處、研究發展處、管制考核處－的專案小組。在此整體規劃中，研考會的角色十分重要。

過去的委託研究形成政策的機制或許是由院長核定，然分行到了各機關時較少阻力，或許是由於其為原則性、綱要性的建議，此與毒品防制整體規劃較為不同。

把年度報告... 希望有給他一個建議... 短、中、長程的一個建議，提供出來之後，甚至把這個主辦機關都列出來，這樣以便於說我們這個報告完成之後，要一般主管簽奉院長核定之後... 分行各機關，照這個研究建議的結論方向去執行，後續我們才能追蹤 (RDEC-6)

以往研考會所委託的政策研究案，或為較前瞻性的研究，或由研究者列出短、中、長期的建議，依個案通過核定後交由機關執行，然在「毒品問題與對策」委託案較特殊的是在研究的期程即已形成議題，故議題發展與研究過程有相當程度的扣合，亦加深了研究本身的重要性。

除了在規劃、研究與管考內部及外部擴大參與以外，毒品防制亦因議題形成與研究進行時程恰為同時，故在規劃過程中互相影響，使得研究者也扮演了在研考會與其他部會間促進或代為溝通的角色。例如，研究過程當中許多的溝通場合（例如：焦點團體會議、期中報告審查、期末報告審查等）亦成了研考會規劃人員蒐集資訊的來源：

當時焦點團體在座談或是跟楊教授在研究的過程中有們會的同仁都有在參與 (RDEC-6)

此政策規劃由當時的行政院謝院長長廷責成研考會做整體規劃的優點在於對此問題重點任務做了釐清，並將戰線往前推到「防毒」。

未來整個政策應該是同時供給跟需求要同時抑制，同時要抑制，恐怕需求的部分要做一些調整，過去是比較重視在毒，我們現在是要往前推到藥 (RDEC-6)

由上述討論得知，在議程建立與分析的過程中，研考會除了從過去反毒新策略管制考核的檢討、官方統計與文獻回顧得到資訊與材料外，亦借重研究者的協助。

肆、設計與評估替選方案

毒品防制整體規劃中，在確認議程到設計與評估替選方案的階段十分密集，亦很難分割。然本研究發現在前階段所遭遇到的問題在設計與評估替選方案時均一一浮現，最明顯者為缺乏替選方案的提出以及缺乏可行性評估。前者來自於缺乏研究證據的累積以及政策學習比較研究的經驗，而後者來自於缺乏對可行性評估的共識與技術上的不成熟。以上均與「資源」與「專業」息息相關。

為使 2005 年的規劃與過去有所不同，毒品防制整體規劃檢討過去拒毒、戒毒、緝毒三區塊的限制，而將防線推至「防毒」，此亦得到相關部會的認同，是為本規劃突破與創新之處。

我們根據這些資料覺得是說這一個過去的拒毒、戒毒跟緝毒的這幾個區塊的分工模式恐怕要做一些調整，因為我們從過去的資訊來看，就是根據那些反毒的報告書、或是那些管考的要求，我們國內大部分執行的重點大部分都放在緝毒 (RDEC-6)

然而，本規劃遭致各部會的質疑處大多來自於防毒、拒毒、緝毒與戒毒四區塊分工模式。在「毒品防制整體規劃」之分工模式中，詳列策略、理念、具體目標、核心工作項目、措施、主辦單位以及毒品防制會報分組。

這次整體規劃的時候寫的比較完整，有時候過去來講都

行政機關政策規劃研究機制

會比較屬於綱要式的，比較綱要式的，可能就寫到比較大原則的那一部分... 我們除了可能把核心項目列出來... 甚至把要實施的項目、要項也列出來，主辦機關也列出來，然後我們再把這四個區塊做一個分工... 然後這四個區塊裡面再找一個主辦的這個單位來做一些統合協調... 基本上這個執行的主體還是在部會 (RDEC-6)

明確的規劃可以發揮「行動方案」的效果，且便於追蹤考核，然本案截至訪談結束時尚未經過行政院核定定案。在此先就受訪者較常提出的兩個問題討論政策選項以及可行性評估等問題－是否成立緝毒專業機關以及減害計畫。

在整體規劃中有關組織改造的部分，受到的質疑較多，部分受訪者認為在毒品防制整體規劃討論中並未提及成立「國土安全部」以及將緝毒職權轉移的考量。再細看，在整體規劃中確提及在組織改造後「緝毒業務應由現有規劃的機關執行或另成立緝毒專責機關 (行政院研考會，2005:43)，然或許因資訊的不對稱，使相關機關感覺錯愕與不解。

後來會跳出國土安全部以及要把調查局的三個中心移撥到國土安全部，我們很驚訝 (MOIB-1)

此規劃雖尚未成形，然而引起部分機關的強烈反應，或許可提供未來研究不同的組織規劃選項及其可能造成的衝擊參考。

其次，在推動減害計畫降低危害部分，亦顯現了一些可行性評估與替選方案評估的議題。早在 1994 年開始，行政院衛生署即開始進行有關藥癮者可能感染的流行性疾病的研究³⁶，後來亦因為毒品防制整體規劃以及減害計畫而進行了一些研究案，包括調查 (例如：由管制藥品管理局進行之 94 年全國藥物濫用調查)、或以「選項評估」與「問題解決」為主的研究 (例如：由管制藥品管理局進行替代療法引進藥

³⁶行政院衛生署曾在 1994~1995 委託高雄醫學院進行「藥癮者後天免疫缺乏症候群 B 型、C 型肝炎和性傳染疾病之盛行率與性行為和性功能失調之探討」，復於 2001 委託國防醫學院進行「由 PRECEDE 模式探討女性藥癮患者的愛滋病篩檢行為」。

物的研究)。

行政院衛生署的管制藥品管理局將「減害」視為毒品防制的一個政策選項，故其在 2005 年年底時委託了「藥物濫用戒治相關模式整理研究」，希冀透過國外經驗來檢視目前的戒絕、替代療法以及戒毒村等模式是否已有具體實證之科學佐證資料³⁷。此外，在 2005 年 11 月清潔針具計畫部分，亦已在科技計畫中委託學者專家評估成效。

在 2005 年 3 月在院會裡頭報告的時候，院會有個指示就是要規劃更詳盡，要有他成本效益評估、他的花費、未來預期效益在哪裡等等... 我們就找相關單位共同為這個問題做一個深入瞭解 (DOH-5)

然而，對於法務部而言，認為減害計畫已涉及國家反毒的中心思維，而非僅為政策選項，且對倡議機關所提出的證據與國外成功經驗亦頗多質疑。

毒品政策的中心思維，通常都要經過研究討論來決定是否毒品減害這種措施... 歐洲政府國家已經承認毒品沒有辦法控制，所以他們提出減害的措施... 可是美國到目前為止並不承認，美國或者日本，或是其他幾個先進國家到目前為止都不承認毒品減害的存在性 (MJIB-3)

綜合言之，毒品防制整體規劃在政策方案的設計與評估上，有於人力與物力，似乎較欠缺可行性的分析。

人力、經費、資源都沒有的情況之下，沒有專業，沒有辦法做。研考會也是如此... 看到了問題跟現象，所以他只能委外... 基本上他也點到了重要的問題都有，也並不是沒有。但是在具體的解決方案上面，我覺得還是在可行性的評估上是比較薄弱 (TPH-1)

應該再花一個時間，應該再花一個錢，繼續就針對這個

³⁷參考行政院衛生署管制藥品管理局 95 年度「藥物濫用戒治相關模式整理研究」業務委託研究計畫投標作業手冊。

部分去嘗試提出一些解決的對策，或是研究出一些解決的方向，或是參考國外法律，參考一些民間的田野調查的一個實務上民間的做法，然後嘗試去提出一些解決的方向跟對策 (MOJ-5)

在「毒品問題與對策」研究報告當中雖然提出其採用者為多元指標的評估法，亦即除了效能、效率、充分、適當、公平、回應等一般評估標準外，亦重視公共衛生與刑事司法體系的特殊標準，如：毒品對公共衛生與疾病之影響、毒品施用者犯罪影響、以及對刑事司法體系之影響（楊士隆等，2005：12）。然而在最後的報告當中，卻無法得知其討論與評估的過程為何？如何進行評估以得出研究建議？

伍、政策合法化及政策溝通協調

「毒品防制政策整體規劃」個案較特別者為政策合法化的機關多為非民意機關進行，即實際執行的行政機關內部人員，在整個規劃過程中輿論或是外部人員的參與並不多。故在政策合法化與溝通協調的過程中，要討論的主要為行政機關間或內部的溝通。毒品防制整體規劃挑戰了過去各機關分工的形式，而迫使進行更多的合作或討論。

在這個過程當中，從研究者乃至於研考會以及後來各「毒品防制會報分組」的秘書業務權責機關均扮演重要角色。溝通的過程可能包括研考會與部會間、部會之間以及部會內部不同單位的溝通，然研究者亦在其中扮演一協調居中的角色。首先討論研究者的角色如何協助研考會與部會間相互瞭解。

研究者的角色主要在透過研究過程中的緝毒座談會、拒毒座談會、以及期中、期末報告會議時促進各政府部門的溝通。這些座談會給不同領域者反映實務上的問題與困境、經驗的機會，也促進了彼此的瞭解。然而，較為可惜的一點為以上的座談會並非全由各部會主事者或是幕僚業務的主管參與，削弱了溝通的效果。

大家對於這種事情（註：指期中或期終報告審查會議）沒有把他當做是業務會議在看待，是輕視這種會的，大家就隨便派一個代表去，而且很可能去的代表並不見得

真正有看報告 (TPH-1)

其次為研考會與執行主體部會間的溝通協調。研考會的角色在於以一較高定位點來規劃整體政策區塊：

要把部會做個協調... 因為這中間涉及到整體的資源的問題，會涉及到你的執行效力的問題，執行結果的問題，那怎樣一個方式做決定的部分，就要一個方向出來，所以我們... 整體部分資源的運用就很重要，然後你的執行的優先順序又很重要 (RDEC-6)

部會之間就要看他要扮演的角色在哪裡，然後就要去把他做一個整合，因為這樣的話他整合的那個量就會出來，其實我有反映在，反映在哪裡？人力跟資源 (RDEC-6)

為了達成行政院的目標，研考會在規劃時亦提出具體的執行要項與預期目標，此也成為部會較為不能接受的一點。然而，研考會規劃的前提為：

這樣有組織也有這樣一個工作的核心重點一定要搭配說我們整個績效指標，因為有績效指標才有，才有讓他執行的一個方向，然後我們未來的..... 管考也是用績效怎樣管考才能去落實，所以我們同時也把 2005 到 2008 年我們要達成的績效的目標都確立出來 (RDEC-6)

最終的希望是形成制度：

未來這個部分希望說部會，尤其是業務相關主管的部會他要更進一步在整體規劃裡面訂定一個具體的執行計畫，具體計畫，那這個具體的執行計畫當然還是要回歸到有關於中上層或是年度的施行計畫裡面去 (RDEC-6)

然而，對執行單位而言，設立目標及指標卻會造成壓力。例如，在「戒毒」的區塊中最受到質疑者即為以降低再犯率做為指標。首先，戒毒成效可能非短期可看得出來，其次，目前大家所同意較合理的指

標並非戒毒成功，而是「延長復發時間」。

我深深的覺得每次都要以什麼再犯率降低多少，這對我們專業人士來說是一種非常大的考驗，其實你有沒有想過這一個東西可能慢慢形成，可能慢慢效果才出來一點點，那你馬上說什麼下降到百分之幾，這對我們行政機關是一種壓力，一種壓力的過程中你要如何講究他的品質？(MOJ-6)

這個目標值你要我們執行業務，執行的機關去訂定，OK，那你是不是應該告訴我說，你這個目標值你的基礎在什麼地方？你用什麼樣來算出來？你為什麼要用這個東西來算？然後你訂這個政策對於我，你現在要去達到這個目標，你到底有什麼一個關聯性？(MOJ-5)

研考會認為其在「毒品防制整體規劃」中所扮演的角色為一由上而下以及由下而上的風險管理者，亦考量到前瞻、整合與跨領域：

就是反毒來講，我們會先跟部會先溝通，溝通在某種程度有達到共識再提到院裡面去，那風險管理那個也是一樣，也是一樣我也體會說你的施政過程應該是先有控制的，而不是事情發生了才來做處理的(RDEC-6)

由以上討論可得知，研考會與部會間存在認知差距。

再其次為執行主要部會間的溝通協調，在研考會提出了整體規劃以後，溝通協調的動作仍相當重要且在持續進行中，各部會所負責任務大多數需要互相支援。例如，故育部在拒毒工作中所負責的「教育宣導工作」：

現在三、四級毒品花樣多藥力輕，有些是非檢測機構所能檢測的成分，加上他價格低容易獲得。我們並沒有一個很好的檢測試劑可以運用，因此這部分我們一直很希望研考會及衛生署可以積極協助的地方，針對三、四及新型毒品檢測試劑的開發，或是更新他的圖樣的變更

(MOE-2)

在整體規劃的溝通協調中，法務部與衛生署爭議的焦點可舉二例：一為毒犯戒治的權責單位，一為減害計畫。例如，在毒犯戒治的問題上，法務部的受訪者之一認為：

矯治他是在做犯人怎麼樣矯治他，不是在說你毒犯我要怎麼樣幫你戒毒，這不對的，他們的專業不是在這個地方 (MOJ-5)

而衛生署仍堅持「藥毒分離」的主調，而強調須區分機構內戒治與機構外的治療：

藥品跟毒品是不能畫上等號的，這要有強制區隔，也提到說治療跟戒治是不一樣的，戒治是那個法務執行層面，治療是醫療層面 (DOH-4)

法務部對於減害計畫亦有較多質疑，質疑主軸為與現行政策理念不合、政策形成過程中資訊未公開透明、以及對於國外資料未加以評估與預估風險等。最後折衷的方案為法務部提供出矯治機構毒品人口的資料，由衛生署追蹤。雖然雙方歧見仍在，然而經過規劃過程多次會議的協調終於也呈現出一個較可接受的模式：

大家終於勉為其難的就是去 settle down (註：妥協出) 一個模式出來，大家還是有討論出一個我可以接受，那你也可以接受的一個相容的方案，雖然他不是一個最理想的，可是至少有一個東西出來 (MOJ-5)

最後是機關內部政策溝通協調的問題。例如，衛生署內部即因減害政策中涉及不同單位職掌，而須互相配合、環環相扣。例如，減害計畫必須要結合由疾病管制局所推動的清潔針具以及由藥事處所主導的替代療法，在個案服務的部分則必須要有社會資源的投入以及專業的心理諮商師、社工人員、個案管理人等。雖然，疾病管制局認為其「清潔針具」試行計畫的提出與毒品防制整體規劃並無直接關聯，然而其卻無法與其他的防制措施分離：

戒治目前經費是蠻昂貴的，那這些毒癮病患會自願性去做的變成要是經濟上要夠，不然它可能達不到、得不到這樣服務，所以目前這個成癮物質戒治計畫如果說因為什麼樣的閣揆更替而有耽擱的話，事實上我們也非常緊張，因為我們的試辦機關已經在做，我們已經有個案告訴我們他想要去戒毒，那我們就要轉介到戒毒的網絡去
(DOH-5)

在整體合法化以及政策溝通協調過程中，較為特殊的一點為在減害計畫中需要與媒體溝通的部分，其次則為與毒癮個案宣導，使其瞭解清潔針具可以取得的地點為何。減害計畫因係低調試行，故其中潛藏著政策成本或社會大眾是否能接受的問題，仍可能在不同時機持續受到挑戰。

陸、小結

根據以上的討論，對毒品防制整體規劃的外在環境因素、內在環境因素以及議題屬性等進行分析，並提出此個案對本研究的啓示。

一、外在環境因素

「毒品防制整體規劃」的過程並非線性地由研究轉化為政策或實務，而是同時發生，故政策的外部環境因素亦扮演相當大的影響，例如：形成議題、部門間的角色以及尋求解決方案的時間壓力等，均會壓縮政策形成的時間，亦會影響研究在其中的角色。

毒品防制的整體規劃在行政院長責成研考會主導以後，最主要面臨的困境為必須在現有的組織架構中進行變革，且在有限的資源下提升服務以及效率。以上的問題雖然也是任何政策變革均會面臨者，然當此政策議題為跨部會時，更加顯得重要。在討論毒品政策時，我們不能忽視政治氣氛以及部會首長替迭太過頻繁對政策造成的衝擊。

二、內在環境因素

為了促成改變，必須要分割業務分工，此一作為雖能促成行動，然卻也造成了執行機關間的齟齬，且與機關間應形成共識的目標不

合。評估指標雖能扮演管制考核的作用，然而因為業務區分的關係，亦使各負責機關承擔成敗壓力以及減弱了合作關係。

一件事情要成功不是單一部會的關係，因為它是一個環環相扣的事情，當一個政策就是有一個部會主動提出來的時候…你要多接受挑戰，你會產生壓力，這時候當部會協調產生問題，或是沒有辦法去執行這個方案的時候，那這時候就變我們剛講的，雖然這個案子院通過，但是部會的協調有問題，這時候可能執行上就會產生有壓力存在，產生這存在，所以產生政策變壞事，它不是變成可以解決問題 (DOH-8)

機關間無法形成共識的癥結有二：一為組織改造的規劃，二為藥毒法制分離的問題。

事實上他的上游區分就會有一些問題，那這些就涉及到政策。那總而言之就是我覺得，因為上面的人沒有足夠明確的一個政策來擬定，所以導致下面的人弄出來的東西都是互相矛盾。然後所以他沒有辦法全面性的去解決問題，這就是問題的所在 (MOJ-5)

實地訪談發現，提出「毒品防制政策整體規劃」的研考會與其他政策執行機關的互動認知落差頗大，例如：研考會認為在規劃過程當中已納入執行重要部會之意見，部會的重要執行者卻認為未被徵詢，其中的問題之一為未同時納入規劃（業務幕僚）者以及決策（行政首長）者。執行者在研究的過程中參與的形式為提出現階段的難題，然而在問題解決模式的形成時，則較少納入執行者的意見，或在整個過程中因機關文化的限制較欠缺充分的溝通。

這就很難比對說是不是每一次的相關意見大家都知道，大家都沒反對意見，後面其實都有列名字，但是不是表示這結論都是大家共同認同的 (DOH-8)

研考會認為整體規劃僅是一個政策方向，而行政院會議方為決策機制，然而決策過程在目前較保守的行政文化中通常缺乏討論，使得

執行部會認為研考會的規劃即為定案版本。

三、議題屬性

以整體觀之，毒品防制在目前的階段仍屬一不確定性高、資訊不對稱高、急迫程度雖高但不顯著、公眾知覺程度中低以及政策關連程度極高的政策。目前在我國對於藥物濫用的氾濫程度及其實質危害尚缺乏證據，在缺乏指標的情形下，無論在防毒、拒毒、緝毒、或戒毒是否能達成目標係高度不確定的。

法務部本身他的資源都不足，就是說，並沒有一個專門的研究機構在研究毒品政策的基礎分析 (TPH-1)

國內這麼多機關沒有一個是做毒品犯罪的綜合業務 (MJIB-3)

上述問題導致在決策過程中不僅是政策制定與執行者缺乏資訊、政策分析專家或毒品問題的專家亦缺乏足夠的資訊提供專業判斷，加上不同關係人基於立場不同對資料有不同的詮釋，亦複雜化了問題提出與議程設立的過程。

然而，其中的特例為毒癮者感染愛滋病的比例大幅攀升，故成為一高度急迫的問題而需要決策者當機立斷。由於減少毒癮犯感染愛滋病的問題，實與其他毒品防制規劃有相當的關聯性，包括毒品犯的身分定位、毒品查緝、替代療法、社區處遇等，故其無法與其他的毒品政策分離。「減害」策略的提出與討論過程亦突顯了毒品與眾多問題產生關連，使決策複雜度高而提高了不確定性。換言之，「減害計畫」雖看似整體規劃的一環，然其過程實則是獨立的（較接近由下而上的形成），因其涉及一較明確且迫切的問題－即愛滋病的快速蔓延。由於減害計畫的特殊性，亦使其與其他部分的毒品防制規劃似乎缺少連結，甚至衝突多過於共識。

四、研究的角色

不可否認地，由於在規劃過程中同時進行了「毒品問題與對策」的研究，故增進了政策規劃與不同領域實務人員交流的機會，此時，

知識應用的模式較偏向「互動」—即研究結果僅為決策者資訊來源的一部分，且研究對決策的貢獻僅為一小部分³⁸。毒品防制政策的整體規劃尚有許多不同的資訊來源。由於研究過程協助將毒品問題釐清，並且提出了將毒品戰線向前延伸的概念，將反毒三區塊增加「防毒」，而成為四個區域，此又類似知識應用的啓發模式—即研究結果為決策者提供觀念與方向。此研究較不屬於問題解決模式，因問題解決模式隱含著「決策者及研究者在所欲達成目標及狀況上已有共識」的假設，然此假設在毒品的個案中並不存在。

整個目前現階段各區塊所面臨的問題，他大概田野調查真的是都有寫出來，只是說具體解決的對策，他這部分我看不到，我就覺得差在這個地方，你具體解決對策是什麼？(MOJ-5)

或許許多的「問題導向」型的研究案，似乎應該在行政機關因應政策執行時逐步地規劃。身為毒品的主要幕僚單位，法務部在過去對藥物濫用或毒品所做的研究多為由法醫研究所委託以及法務部調查局執行之應用與技術類的研究³⁹。行政院衛生署應是所有機關當中進行較多相關研究者，其所觸及的領域亦最多元⁴⁰，包括盛行率的調查、毒品戒治模式、反毒教育、以及政策選項的研究等⁴¹。然而，這些研究當中，除藥物濫用盛行率相關調查研究外，較少反饋到毒品防制的整體規劃。教育部為多元拒毒的秘書業務權責單位，然其所進行的研究案十分少，然在行政院衛生署的某些研究係可以提供教育部參考者

³⁸本規劃資訊來源有：行政院研考會委託中正大學進行的「毒品問題與對策」研究報告過程中所召開的焦點座談、對反毒新策略管制考核所發現的問題檢討、2005年6月出版之反毒報告書、美國、日本、中國、新加坡、英國、荷蘭及歐盟等毒品防制作為、以及國內的統計資料與文獻回顧。

³⁹在政府研究資訊系統(GRB)中以關鍵字「藥物濫用」查詢主管機關為「法務部」歷年研究案共有十二筆，其中有電子全文者有9篇，均為法醫研究所於2000~2002年之委託研究案；以關鍵字「毒品」查詢時僅有四篇，均為法醫研究所委託，其中三篇由法務部調查局執行，一篇由中央警察大學執行。

⁴⁰於在政府研究資訊系統(GRB)中以關鍵字「藥物濫用」查詢主管機關為「行政院衛生署」歷年研究案共有95筆。

⁴¹衛生署管制藥品管理局的科技研究計畫分為四部分：濫用藥物檢驗科技研究、藥物濫用危害與防制之流行病學研究、常用濫用藥物毒性評估與機轉研究以及藥物濫用成癮及戒治研究。

行政機關政策規劃研究機制

42。換言之，法務部本身缺乏研究量能係一長期存在的問題，執行單位面臨的問題似乎較少得到足夠的資訊與選項去解決，亟須有研究資源的行政機關提供協助或知識共享。

我們在戒毒這一塊最缺乏的就是說如何去解決...現在都把保安處分跟刑法都歸在矯正司裡面處理的過程中，會有一個盲點在，因為我們同一批人，基本上處裡兩種事情，雖然學術可以說分的很開，但是實務上還是執行起來會有困難...我覺得政策形成的過程中，只是在寫的過程中，讓我們如何去執行這是最重要的。其實我們最大的盲點在這裡，我們每次在寫這些東西執行面起來真的都是有很大的困難 (MOJ-6)

行政院衛生署的管制藥品管理局委託了相當多的研究，然有些研究並非與其業務直接相關，使研究缺乏「問題取向」的要素，提供有關單位參考時力道不足。

⁴²例如，行政院衛生署於 2004~2005 年委託台灣師範大學所進行之「整合性學校藥物濫用防制介入計畫－同儕教育、網路社群及社區家長成長團體策略之運用」之兩年期研究計畫，即以發展「校園遠離藥物行動劇團」、「家長藥物濫用防制手冊」以及「家長成長團體工作坊」等為目標。

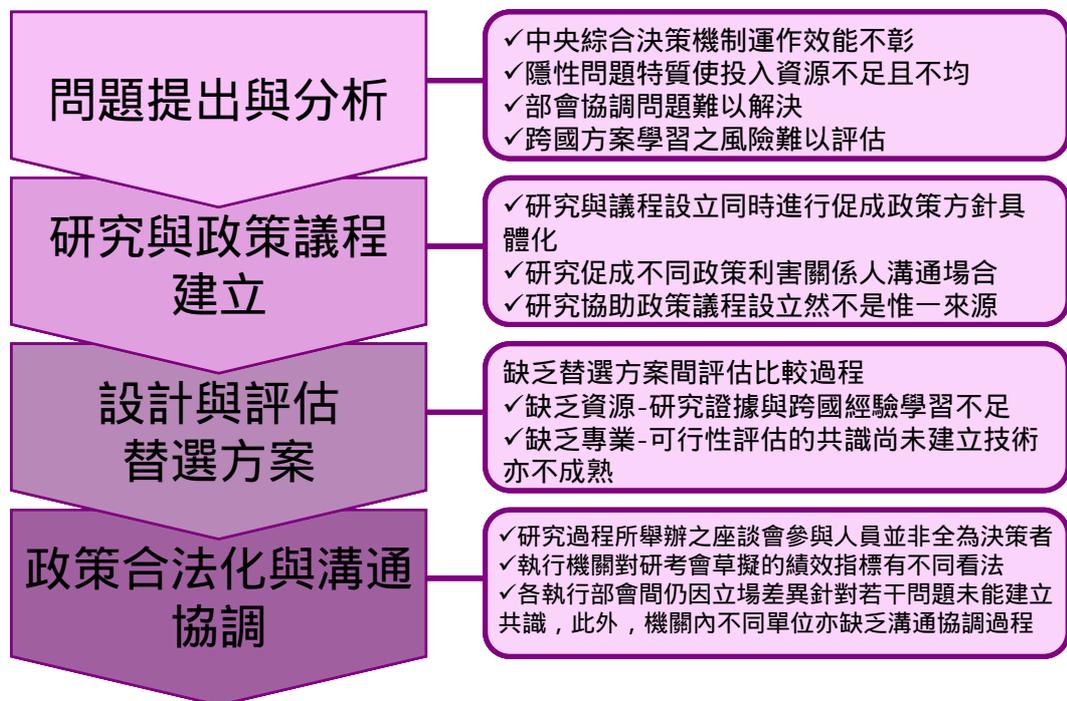


圖4-1 我國毒品政策整體規劃個案研究發現

資料來源：研究小組整理

五、啓示

綜合第三章的結論與本節的探討，行政機關需要的政策研究係多元性質的，包括問題取向、政策選項設計與評估以及代執行。行政機關尤其認為「問題取向」的研究最能幫助業務幕僚以及執行人員實際上解決問題，應用率也最高。此類的研究也因執行時程短，而可以發揮及時的功能。若是處理「問題界定與議程設定」之政策規劃研究案，或許並非半年的委託研究計畫所能達成，後續相關研究或可以借鏡「二代健保」的研究模式，進行各分組的子計畫後，再提出整體規劃，應更具有可行性。

他每一個就變成是一個議題，包括說他是病人還是犯人，他就等於是一個議題，軟性藥物的除罪化可能就是

行政機關政策規劃研究機制

一個議題。然後可能就是毒品，軟性藥物的一個興盛率，濫用率，他可能又是一個議題。那這些東西需要很多的一個專家學者去投入，去研究提供不同數據，不同面向出來，你才有辦法看到全面性的問題 (MOJ-5)

「毒品防制整體規劃」個案的另一個啓示為證據基礎往往應先於研究基礎。

其實很多毒品氾濫的國家，他們的毒品政策是中央訂定的，也就是說中央他有一個智囊團，然後他們還有一個專業的，譬如說他們會有一些專責的研究單位，他們會去調查說這個新興毒品，他們的一個濫用率，還有他們興衰的原因，還有包括說施用的人口是落在哪一個族群？爲什麼施用？施用的原因。他們會去做一些分析，一些報告，可是我們這邊完全沒有，我們沒有任何的數據 (MOJ-5)

我們緝毒中心有一個毒品價格的這種追查，循調查局管道做價格追查，這是我們憑現有資源做毒品價格追查，在參考上有一個一定意義，可是跟放在全國上是不是百分之百相符？我們也不知道，因爲我們沒也專門經費做這樣事情，所以這東西對客觀標準並沒有先定下標準 (MJIB-3)

最後，由於外在環境以及內在環境因素的影響下，毒品防制整體規劃在議題規劃初期較缺乏設定議程的討論，或許在前置作業時便納入相關利害關係人時則可以減少其衝突，此相關利害關係人應不僅爲行政機關，尚包括民間的戒毒組織等政策倡議團體等。

政策規劃必須先釐清複雜政策的議題性質，包括政策風險、資訊不對稱、問題急迫程度、公眾知覺以及政策關連，以便從事不同的政策規劃研究協助決策。綜合政策規劃雖能扮演風險管控、資訊流通以及溝通協調的作用，然其亦必須涉及執行面的問題，方能促進後續推動。

多位受訪者均提出在「毒品問題與對策」研究過程中，並未被徵詢到實際執行面的問題。雖研究報告僅為規劃的參考之一，然在往後是否可考量在委託的過程中亦納入一些先期規劃的溝通工作，由學者居間以較中立客觀的角色整合資訊。此外，亦不可忽略在研究報告以外各機關橫向聯繫的工作，然在此階段主要規劃者的涉入程度應予提升層級，且儘量在各部會均由專人負責協調聯繫，參與每次討論會議。

在此個案當中，欲提升政策可行性以及選項評估的能力，可行的方式為由綜合規劃機關自行委託或要求各部會比照衛生署進行回溯研究的方式，對過去研究做後設分析，並對各種研究報告在未來如何能協助政策發展歸定位。例如，就藥物濫用者不同戒治模式在過去的成效做後設分析後，即可提供政策選項。又如，法醫研究所所進行有關濫用藥物死亡案例，或可做為藥物分級的參考等。然而，回溯研究必須要建立統一的評估模式，則須中央政策規劃研究機制建立體制。

第二節 單一部會政策規劃：限塑政策

壹、背景

使用塑膠袋所造成的污染早已受到其他國家的重視，針對此種「白色污染」所造成的傷害，各國均研擬諸多政策來加以因應。愛爾蘭、美國、德國即基於該國國情的需求，採取了不同的推行方式。目前正在積極推動限塑政策的主要國家則有澳洲，為了解決塑膠袋氾濫的問題，澳洲政府即在 2004 年 6 月，集合聯邦、省及地方環保首長召開環保會議，商討零售商全面停用塑膠袋之議題，並同時計劃 2008 年將要求零售商全面停用塑膠袋，以求減少塑膠袋之使用量⁴³。

反觀我國，從封鎖垃圾場、反焚化爐的環境保護抗爭，可被視為是民眾為保護自我生活品質之抗爭運動，當然也是媒體關注的焦點。

⁴³環保新聞，<http://www.chinatown.com.au/computer/adsl/>

因為大多數民眾認為需要垃圾掩埋場、焚化爐，蓋在那裡都好，但不可以蓋在我家附近，也就是學者所謂的「鄰避效應」(not in my backyard, NIMBY) 結果。這也說明了環保議題，實在有必要由政府來進行統合的政策規劃，以為長期之永續發展。

自邁入 21 世紀，先進國家之廢棄物管理趨勢，已由廢棄物末端管制趨向源頭減量、分類回收及資源再利用之政策。由於國人生活習慣長久以來購物用塑膠袋，及塑膠類免洗餐具因其價格低廉及方便性之特性已與一般生活密不可分，其使用量也隨消費能力而成長；目前消費型塑膠袋之種類包含夾鍊袋、透明塑膠袋及購物用塑膠袋等產品，其材質以 PE、PP、PVC 為主；根據統計，我國每年消費型塑膠袋使用量約 10.5 萬噸，其中購物用塑膠袋每年約 6.5 萬噸，估計約近 200 億個，平均每人每天約使用 2.5 個。免洗餐具部分，目前其材質包括紙製、保麗龍(PS)及塑膠(PP/PE)製等，而依統計資料顯示，國內外食人口每天約 1770 萬人次，平均每餐約 600 萬人次，免洗餐具之使用量每年約 5.9 萬噸，其中塑膠類(含保麗龍)免洗餐具之使用量每年約 4.3 萬噸(環保署，2003)。

如果分析各國平均每人單位國民生產毛額產生之塑膠廢棄物量(公克/美元)：美國為 1.9 公克/美元，日本 1.2 公克/美元，德國 0.5 公克/美元，韓國 5.0 公克/美元，而台灣則為 5.9 公克/美元，顯示我國垃圾中塑膠廢棄物量較其他國家高出許多。其實面對這股「白色污染」，各國均思量研擬應對政策；然而由於各地風土民情的不同，各國對於塑膠袋減量政策的規劃亦有所差異。大體而言，可將之分成徵收環境稅、付費使用以及限制使用等政策工具，如下所列(環保署，2003)：

- 一、徵收環境稅：愛爾蘭、丹麥、匈牙利、冰島以及波蘭是藉由課徵環境稅的方式加以減低塑膠袋的污染。以丹麥與愛爾蘭來說，丹麥針對袋子以及 PVC 材質所製成之物品課徵程度不一的污染稅；愛爾蘭則是課徵塑膠袋之特別捐。
- 二、付費使用：德國(每個塑膠袋 0.2 馬克)、荷蘭(每個塑膠袋 0.3

荷蘭盾）、義大利、韓國與冰島賣場之購物用塑膠袋必須付費取得。

三、有條件的限制使用：印尼、尼泊爾、南非對於低於一定厚度以下之塑膠袋限制使用（南非規定厚度小於 0.08 公釐之塑膠袋限制使用）。

四、其他：香港環保署和保育協會共同推動零售業、連鎖店及超市減少使用塑膠袋等計畫。

由上述分析看來，不論是以經濟手段或是積極宣導，都在在顯使出各國無不思如何減少使用購物用塑膠袋所造成的環境污染。當然，台灣的限塑政策已成為一項政府不可不推動的環保政策。

貳、問題提出與分析

公共政策是在解決問題，而問題往往係因內外環境變動所產生，因此決策制定要能因應環境變動趨勢，掌握各種有利時機，並從內外環境之相關問題脈絡中發展出有效策略，以作為政策制定之準則。美國的環境保護政策和其策略，以及我國的限塑政策之政策制定均遵循前述原則辦理。特別是在環境保護已成為國際間之共同議題，各國在環境保護的規劃上，都已轉化成積極的事前長遠規劃，來提升國家競爭力並追求永續發展為目標。

除了前述我國限塑政策的分析外，我國環境保護政策之規劃理念在順應國際環保潮流，追求永續發展之目標，並結合不同公私團體的參與。在政策問題認定階段時，各項環境保護議題經過分析後，才確定政策將面對之問題關鍵與實質內涵，以做為下一階段擬定不同替選方案之準備。

而在美國方面，環保署的環保政策亦要依據 1993 年政府績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），由各機關研提中程施政計畫（Strategic Plan）、年度績效計畫（Annual

Performance Plan) 及績效報告 (Performance Report)，向預算管理局 (OMB) 及國會提出，並要求各機關應評析外在環境變遷與機關的執行能力，釐定組織之任務及未來發展策略，以訂定政策目標與相關發展策略，再向預算管理局及國會提出策略規劃 (黃忠真，2005)。

台灣過去對於塑膠袋汙濫問題之意識尚未覺醒，僅對於保特瓶等塑膠容器作到回收再利用的工作。其原因除了當時台灣對於限用塑膠袋之意識不強與技術尚未成熟外，還包括了塑膠袋多於袋面上塗有油料、設有金屬與棉繩等多項材質，所以，增加了回收處理的困難度；再者，回收廠商對於塑膠袋之回收工作興致缺缺，環保署難以推動。但隨著科技進步以及環境意識的增強，限用塑膠袋的概念也逐漸發酵，環保署也逐漸重視塑膠袋汙濫的問題 (陳巧如，2004)。誠如受訪者 SEE-1 指出：由於當時環保署缺乏工具性的協助，所以無法直接引用國外作法，只能用較直接作法，在第一階段時，就把所有政府機關都納入。

過去，國內雖未曾正式實施購物用塑膠袋限制使用政策，但卻曾經與大型量販店及連鎖便利商店舉辦宣導活動。2000 年，環保署為推廣購物用塑膠袋減量的概念，即與高峰量販店合作辦理「環保結帳櫃台暨折扣優惠」活動，希望藉由優惠折扣來鼓勵民眾於購物時自備購物袋。2001 年，環保署亦與統一超商聯合舉行「自備購物袋，環境少負擔」活動，並以抽獎活動的方式加強宣導的效果，如同受訪者 EPA-1 指出：這樣的活動方式，其成效仍屬不彰。除此之外，2001 年間亦有部分立法委員針對塑膠袋議題提出質詢，並希望環保署能提出禁用的時間表；而諸多環保團體亦針對此議題多次提出要求 (環保署，2003)。

限塑政策最早由環保團體提出，認為國內購物袋使用過於汙濫，過去本署嘗試以活動宣導方式，例：跟賣場合作，但成效不彰 (EPA-1)。

再者，由於推動的時間緊迫性，而造成政策規劃與政策研究間的應用形成壓力，而必須動員更多的人力來宣導，由此可知，政策規劃時應納入執行力之配置和資源分配之釐清，以免造成政策不斷修正之

問題。

限塑案的確較急迫，很難評斷其對錯，但政策的確實現了，和業者進行溝通並使其瞭解政策相當困難，特別是做到善盡告知義務很重要，所以當時動員很多人力進行宣導 (SEE-1)。

雖然限塑政策最早由環保團體提出，其實限用塑膠袋的想法早已存在於環保署的規劃藍圖之中，但為求使國人能適應接受，因此採取較為緩慢漸進的步伐加以進行，並且以零星的相關活動與正面鼓勵的方式將此概念帶入民眾的生活之中。所以，環保署對限塑政策形成，是以委託研究和政策規劃同時進行的方式來推動限制使用塑膠袋。

以限塑政策來說，委託研究跟政策形成同時進行，之後參考研究報告認為有推動必要，重點在於政策已有明確方向，委託研究同時進行，政策恰可參考委託研究結果 (EPA-1)。

過往限塑政策相關研究當中，亦有持反對立場者，因與環保署意見相左而未獲採納，但對於限塑政策研究資料累積及其政策規劃具有助益，也可提供環保署限塑政策制定之用。

有一些情況是這樣，基本上是立場不一樣，學者作研究我們就尊重他們論點，像美國 EPA 也是這樣，但是就是多少有參考價值，即使是完全否定。例如限塑，專家研究一年，結果說不行，不能做，但是我們不一定採納。 (EPA-2)

然而，受訪者 SEE-1 則認為環保署應多多鼓勵政策研究的建議，能對於追蹤後續建議採納情況，政策規劃、分析，以及執行，投入不同的人參與，在這中間過程裡，瞭解不同意見來進行修正，並對後續執行情況和民意反饋進行有效地的蒐集。誠如受訪者 SEE-1 指出：由於有限人力，我們無法充份參與每個階段，只能做好一個部分，大都是基礎資料蒐集，並以可行性來做意見表達，針對細部措施做檢討。

隨著台灣民眾環境意識與知識的提升，環保署大力推動限塑政策，並以組成專案任務小組方式來進行統籌限塑政策規劃與制定，這種統合方式對限塑政策之規劃和執行具有相當的重要性。

限塑政策是以專案小組方式討論，組成分子包括署長、副署長、主秘、相關業務人員，以及幕僚單位，每針對一個問題並提案，然後討論後作成決議。例：限制範圍到底是哪些。時程上不一定，限塑政策屬於較短期，約3-6個月，但先前研究已進行多年，但歷任署長均未推動此案。(EPA-1)

綜言之，認定公共問題的本質，在政策決策過程中是非常重要的事。因此，政策問題最初的認定方式與內涵，會影響後來政策規劃與其解決方案；環保署的決策討論應視個案而訂，有時做研究時就已經有做問卷，然後再對政策選項做分析，有些的案子則否；所以，仍應依個案性質而定，像回收廢棄物就有做，邀請群眾、專家來看，最後評比出經濟面、技術面不同面向。所以，應對全面性之環境保護問題，依其問題之性質適切的認定、活用各種手法，依照個別議題，來設定目標與指標，以有利政策之推行

參、政策議程建立與分析

政策規劃係指針對政策問題，考量現況及未來的情境發展，設定政策議程，提出一套具有前瞻性的行動策略。因此，環保署在限塑政策研擬上，應對其功能定位先加釐清以外，更重要者為如何闡明其政策規劃理念，來符合我國特別之環境問題特性。再者，如何應用各式政策工具滙集民意，來逐步將理念化為行動方案。

由於環境保護計畫在政策議題階段定位為綱要性指導計畫，希望藉此計畫規劃理念之宣示及計畫目標之擬定，研提我國環境保護之基本策略，以作為相關擬訂執行計畫之方針。因此在政策規劃方面除了擬定各階段期程目標外，對於各環境問題也做出減量數值指標來做目標規劃（環保署，1998）。由於目前我國政府在此策略規劃之各項領

域權責分散，未來研訂共同執行計畫尚需有不同部門間之整合（余尚權，2005）。

就限塑政策議題而言，委託研究只是輔助，真正決策是署內討論，除前兩年研究案外，其他都是偏執行面的研究，而研究單位主要協助環保署蒐集資料，或推行宣導活動，例：包含餐具清洗活動；因為這些執行細節的措施，已不影響決策制定。由於限塑政策實際衝擊頗大，所以其決策過程主要為前署長個人意志、魄力展現，之後才進行相關配套措施研擬，使政策衝擊降到最低（EPA-1）。關於限塑政策規劃與合法化過程，大致是公聽會方式來進行政策議程的建立與分析。

*蒐集民意方式大多以公聽會方式進行，預定政策內容和相關議題極少放在網路上供民眾討論，本署網站多半是已確定方向政策，並以單向提供資訊方式為主。
(EPA-1)*

今天這不是獨裁，要大家都同意了，你才可以去做，所以一定要討論協調，這是政策形成的過程，要所有 stakeholders（註：利害關係人）都參與，然後認知差距縮小到無法再小，達成共識後就能做。(EPA-2)

由於限塑政策牽涉層面十分廣泛，因此於政策規劃前後即多次邀請各界利害關係人（例如：塑膠業者、各中央部會、縣市政府、環保團體及限制使用對象）進行公聽會，以便向各界說明政策規劃方向及聽取各方意見。其中，自 2001 年 7 月至 10 月中旬，環保署即於廢棄物清理法修正前後與北、中、南、東部四大地區之塑膠業者進行 4 場公聽會，藉以說明行銷源頭減量的概念與政府未來規劃之方向。另外，於法案修正通過之後，環保署亦於 2002 年 3、4 月間密集邀請各種標的團體進行商議；而在政策推動後，環保署因應立法院民進黨團、台聯黨團及部分立委之要求，亦再行辦理 9 場公聽研商會，來獲取更多意見（表 4-3）。

表4-3 環保署針對限塑政策召開相關研商公聽會之一覽表

場次	時間	主持人	邀請對象	會議地點	人數
1	90.07.17	陳計畫主持人 致谷	政府相關單位、環保團體、專家學者、塑膠袋製造業者、大型賣場、連鎖超商及相關公會	花蓮中信飯店	13 人
2	90.09.12	林教授獻山	政府相關單位、環保團體、專家學者、塑膠袋製造業者、大型賣場、連鎖超商及相關公會	台中工研院工服部會議室	25 人
3	90.10.02	林教授信一	政府相關單位、環保團體、專家學者、塑膠袋製造業者、大型賣場、連鎖超商及相關公會	高雄ECC會議中心	38 人
4	90.10.16	陳計畫主持人 致谷	政府相關單位、環保團體、專家學者、塑膠袋製造業者、大型賣場、連鎖超商及相關公會	台北工研院工服部會議室	93 人
5	91.03.14	陳處長雄文	塑膠業者及公會	資源回收基金管理委員會	16 人
6	91.03.19	陳處長雄文	環保團體	資源回收基金管理委員會	15 人
7	91.03.19	周清玉立委 張蔡美立委 趙永清立委	立法委員	立法院	42 人

第四章 個案分析

場次	時間	主持人	邀請對象	會議地點	人數
8	91.03.20	葉副執行秘書 俊宏	連鎖便利商店及超市	行政院環保署	19 人
9	91.03.21	葉副執行秘書 俊宏	百貨公司量販店	行政院環保署	40 人
10	91.03.22	葉副執行秘書 俊宏	速食店	行政院環保署	11 人
11	91.03.26	陳處長雄文	中央部會	行政院環保署	26 人
12	91.03.27	郝署長龍斌	塑膠業相關公會	資源回收基金管理委員會	25 人
13	91.03.28	葉副執行秘書 俊宏	餐飲業	資源回收基金管理委員會	22 人
14	91.03.29	周清玉立委 張蔡美立委 趙永清立委 (衛福委員會)	塑膠業者、學術界、環保團體、衛福委員會委員、環保署	立法院	86 人
15	91.03.29	葉副執行秘書 俊宏	各縣市政府	行政院環保署	34 人
16	91.04.03	尤執行秘書 泳智	北區公會及塑膠業者	資源回收基金管理委員會	30 人
17	91.04.08	楊副處長慶熙	中區公會及塑膠業者	環境督察總隊中區大隊	41 人
18	91.04.08	尤執行秘書 泳智	南區公會及塑膠業者	台南市環保局	54 人

行政機關政策規劃研究機制

場次	時間	主持人	邀請對象	會議地點	人數
19	91.04.16	陳處長雄文	彰化區公會及塑膠業者	彰化縣環保局	30 人
20	91.04.23	鄭三元立委 楊麗環立委	塑膠業者、學術界、環保團體、衛福委員會委員、環保署	立法院	約60人
21	91.09.04	鄭三元立委	PP 塑膠業者、環保署	立法院	約40人
22	91.12.23	柯建銘立委	民進黨團立法委員、環保署及相關部會	立法院	約60人
23	91.12.31	廖本煙立委	塑膠業者、學術界、環保團體、立法委員、環保署及相關部會	立法院	約80人
24	91.12.31	郝署長龍斌	塑膠產業失業自救會	資源回收基金管理委員會	20 人
25	92.01.03	林志嘉秘書長	台聯黨團立法委員、環保署	立法院台聯黨團	約10人
26	92.01.08	林志嘉秘書長	塑膠業者、台聯黨團立法委員、環保署	立法院台聯黨團	約15人
27	92.01.14	台聯黨團立委	塑膠業者、台聯黨團立法委員、環保署	立法院台聯黨團	約35人
28	92.01.27	陳處長雄文	塑膠產業自救會	立法院台聯黨團	11 人
29	92.01.22	郝署長龍斌	立法委員及塑膠產業自救會	行政院環保署	17 人

資料來源：行政院環保署《購物用塑膠袋及塑膠類（含保麗龍）免洗餐具限制使用政策實施半年檢討報告》。

擴大滙集民意已是政策制定過程必要的機制；舉例來說：美國環境保護局於 1970 年成立時，其主要工作任務在於空氣品質、河川污染、飲用水安全和有毒廢氣物處理，該局在 1992 年界定其長程計畫目標為追求改善國家環境品質。為了使其目標能符合社會大眾之期待，便草擬了 13 項環保目標及相關資訊為基準，於 1994 年舉辦一系列公聽會來瞭解社會各界（包含環保組織、業界、州政府與各級地方政府、部落族群及一般社會民眾）之需求，從討論中該局重新整理修正其目標，例如加入清理放射性廢棄物，受污染土地之復原與再生利用，減緩棲息地之流失等，並加入環保宣傳及教育等目標。並於 1995 年重新修訂其計畫目標。讓大眾參與環保政策制定能延續下去（陳錦雲，2000：18）。

反觀，我國歷經數十年經濟發展之政策導向下，各種環境資源，大多著眼於經濟發展之用，常忽略了環境保護之永續性。所以，環保署目前在政策規劃時，會以公民會議和公聽會方式來取得輿論、大眾媒體、立法者的支持以減少他們的抗爭。例如：環保署第二年的公民會議主題是 CO₂ 議題，其公民會議結論是不作為政府財政挹注之下，原則上同意收費。當時公民會議選題時，其滙集民意的方式是由環保署先開放網路論壇，讓各式各樣的題目都先顯現出來，然後再請專家們來對話。除了公民會議之外，環保署也會舉行公聽會。尤其是法規方面，因為法規也是政策的一部分，而對環保署來說這是必要的過程；不只如此，環保署現在還要上網公告，以因應 WTO 要求國內法規都要得到其他會員國 60 天的檢視期，如有任何異議就可提出。由此可知，環保署的政策規劃不但要能有效滙集民意，更要因應國際組織之要求。

所以，透過公共議題的提出、相關政策利害關人的論述與政策主導者的認定，政策議程才有成為真正政策的可能。因此，在議程設定階段，往往涉及政府、利益團體和民間團體，乃至媒體等行為者的互動，行政機關有必要對其互動過程加以認定和釐清。因為，議題設定和界定問題，以提出替代解決方案，是行政機關在進行單一部會政策規劃時，用來做為下一階段政策規劃時，提出各種不同解決方案之準

備。總而言之，行政機關必須在此階段，和各種相關利害團體互動後，確定政策將面對之問題關鍵與實質內涵。

肆、設計與評估替選方案

經由一連串的公聽會之後，為使限塑政策之規劃更加完善，環保署為此特別成立由署長親自主持之專案小組加以研議相關議題。專案小組自 2002 年 1 月至 6 月底總共召開 26 次的討論會，以求規劃出具有整體性的政策方案；同時，並於 4 月 22 日地球日發布正式公告宣布限塑政策開始實施；之後，環保署於 2002 年 7 月 23 日藉由環署廢字第 0910049869 號公告宣布正式進入限塑政策的第二階段。但開始執行之時，仍以部分場所主，以減少衝擊。

評估過後認為全盤禁用衝擊過大，若管制對象眾多，基層管制人力不足，因此先進行局部，只限制部分場合。

(EPA-1)

訂為限制使用，只能選擇對產業衝擊最小的方式

(SEE-1)。

有鑑於限塑政策與民眾過去的生活習慣十分迥異，因此為使民眾能夠逐漸改變昔日購物的習慣，「分階段、分對象」的方式乃成為環保署實施政策的主要策略。根據環保署廢字第 0910025775 號及第 0910049869 號公告之內容，其要點歸納如下：

一、限制使用對象

第一批限制使用對象係為政府機關、公營事業機構、軍事機關、國軍福利品供應站、公私立學校及公立醫療院所等六處場所內，以服務員工、師生、病患為目的，經營販賣業務者。第二批限制使用對象則擴及到百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店及有店面餐飲業等六大行業內，經營販賣業務之業者。

二、管制項目

在管制項目方面，第一、二批限制使用對象所管制的購物用塑膠袋是指「限制使用對象提供給消費者裝提購買商品的塑膠袋，其餘直接盛裝肉類、魚類、蔬果等生鮮食品或商品之塑膠袋及裝盛垃圾之垃圾專用塑膠袋不在此限。」另外，商家對於提供購物用塑膠袋之規定則共計三大項：

（一）凡是含有聚乙烯（PE）、聚丙烯（PP）、聚苯乙烯（PS）或聚氯乙烯（PVC）等成分，經由吹膜、壓延或擠壓加工成型，且厚度小於 0.06 公釐以下的購物用塑膠袋，不可提供。

（二）厚度大於（含）0.06 公釐以上的購物用塑膠袋，不得免費提供，且不可以把塑膠袋的售價包含於商品的售價內。

（三）不受限制，仍可繼續使用之塑膠袋則為：包裝成商品型式陳列於貨架供選購者；直接盛裝魚類、肉類、蔬果等生鮮商品或食品者；工廠用於包裝其產品者；盛裝醫療院所之藥品者。

三、罰則

限塑政策之罰則主要是以罰鍰為主，環保署表示凡屬限制使用對象者未依公告規定辦理，即依照廢棄物清理法第 51 條規定，可處以新台幣 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰。然而，由於實施迄今，有鑑於罰鍰金額頗鉅造成環保稽查人員不忍開罰；故此，環保署即基於 2004 年 6 月 2 日公布之廢棄物清理法第 51 條修正案，將違反限塑政策的罰鍰降為 1200 元以上，6000 元以下，希望藉此改善現況（廢棄物清理法修正案，2004. 6. 2.）。

四、配套措施

在配套措施方面上，除提供民眾替代方案外，亦針對受政策影響之塑膠產業及其失業勞工訂工相關補助、輔導轉業、就業及紓困措施。配套措施可依對象加以區分，並分述如下：

(一) 消費者

限塑政策並非全面禁止使用塑膠袋，而是抑制過度使用的現況，所以民眾可以自行攜帶環保購物袋、或自行攜帶裝提之袋子或籃子(如菜籃)；賣場部分則可以促銷或優惠方式鼓勵民眾自備環保購物袋購物，或利用其他材質之替代物品(如紙箱、紙袋)，若民眾確實需要購物用塑膠袋，則可有償提供厚度大於 0.06 公釐之購物用塑膠袋，亦即付費取得塑膠袋。

(二) 限制使用對象

環保署除了鼓勵消費者自備環保購物袋外，同時也為鼓勵第二批限用對象能輔助推廣環保購物袋；因此，訂定《行政院環境保護署推廣購物用塑膠袋及塑膠免洗餐具限制使用第二批管制對象製作環保袋補助要點》，對於第二批限用對象願意製作環保購物袋供消費者使用之業者補助製作經費 20%，最高補助額為 20 萬元。環保署希望藉此提高業者製作環保袋之意願⁴⁴。

(三) 塑膠相關產業及其失業勞工

環保署對於受影響之相關業者則進行協助轉業、升級以及補貼塑膠業者於轉業、升級時所需負擔之部分利息，此補貼措施最長補貼 3 年，可獲金額總計約達 25 億元。至於受限塑政策影響之塑膠產業非自願性之失業勞工方面，環保署則輔導其轉業至其他餐具清洗業、傳統產業或各中小企業工作，依據環保署統計資料顯示此輔導計畫約可輔導 8400 名失業勞工轉業；同時，減少因限塑政策實施後對購物用塑膠袋相關製造、銷售廠商或相關回收處理業勞工之衝擊⁴⁵。

五、政策目標

⁴⁴環保署網站，<http://www.epa.gov.tw/bag/>

⁴⁵環保署網站，<http://www.epa.gov.tw/bag/>

在限塑政策之目標方面，環保署依據我國昔日購物用塑膠袋之使用量和限塑政策之管制層面來看，估計購物用塑膠袋每年約可減少 2 萬公噸之使用量，亦即減少原有購物用塑膠袋使用量之 31%。除此之外，環保署亦希望藉由限塑政策提升民眾源頭減量、資源回收之概念（環保署，2003）。

另一方面，如何在法令之基礎下，有效引導各地方一線人員來符合相關之編審和作業程序，亦是單一部會在進行政策規劃時的考量重點之一，才能有效落實地方政府投入環境保護計畫之推展。因此，行政機關應積極給予地方適當之協助和能力培養，除了持續進行協助與輔導地方一線人員推動計畫和政策事務外，應思量制定地方層級之文件格式規範亦是另一個重要議題。

政策制定過程一環扣一環，環保署在規劃限塑政策時，考量政策合法化的工作之重要性，讓限塑政策合法化來使限塑政策取得正式推行的法令依據。因為，法令為一切政策措施的準繩，據以政策執行工作的憑藉。從環保署限塑政策來看，任何政策理念，欲加以落實，使其轉化為具體的策略、方案或計畫，惟有透過法制化的程序才有可能。再者，法規是限塑政策的法制化，其優點在於明文保障政策能繼續不斷的推動，且政策執行過程易於取得共識、凝聚各方力量，依法投入人力及經費，加上各有關單位各依職權行事，易彰顯預期成效。除了將限塑政策完成立法之外，如經單位首長核准發布實施，可強化其政策推行之正當性。

伍、政策合法化及政策溝通協調

過去，環保署曾企圖針對公共部門推動限塑政策，但卻苦無法源依據而遭監察院糾正，限塑政策因此無疾而終。然而，直到 1996 年間，立法院提案修正廢棄物清理法時，環保署建議增加相關條文；基此，立法院即於第 10 條之一增列第 7 項規定：「物品或其包裝、容器有嚴重污汙環境之虞者，中央主管機關得予以公告禁用或限制製造、輸入、販賣。」，並於 1997 年 3 月 28 修正公布，環保署基此法源才得以採取禁用或限制製造、輸入、販賣的政策工具加以管制。但是，環保署

考量到若是一味地採取上述方式，將對於塑膠業者帶來極大的衝擊，同時恐將引發其他層面的公共問題。有鑑於此項法源僅規定可公告禁用或限制製造、輸入、販賣，對於「限制使用」之管制方式並無授權；是以，環保署仍礙於法源不足而難以規劃實施限用塑膠袋政策（環保署，2003）。

然而，塑膠袋問題日趨嚴重，因此，環保署為確保未來台灣環境之維護工作能夠妥善進行，故經多方評估之後，認為應自塑膠袋之源頭減量才能達到切實的成效。但是，經由政策評估與預測過後，環保署仍然認為「全面禁用」影響過大，引發的效應可能擴及多種產業；因此，環保署認為採取「限制使用」的管制方式對於民眾生活習慣與該類產品之製造業衝擊較小。基於這項原因，2001年間，環保署再次提出廢棄物清理法修正案，希望能將「限制使用」列為管制方式之一，以便合法推行限塑政策。有鑑於多方考量，立法院亦於第4屆第6會期中之10月24日修正公布，並增列「限制使用」之法源依據。除此之外，立法院亦於該會期附帶決議：「針對有嚴重污染環境之虞之物品或包裝、容器，環保署應於本法修正通過後3個月內完成評估、6個月內予以公告並分階段限制使用，如塑膠袋、保麗龍、免洗餐具、有關塑膠類之紙尿褲內襯、農業披覆膜及培養袋等。」至此，限塑政策有了法源依據，同時環保署也開始展開各項準備動作，希望能儘快推行限塑政策以便達成源頭減量的目標。

立法院於2002年元月修正廢棄物清理法通過附帶決議：「針對有嚴重污染環境之虞之物品或其包裝、容器，環保署應於本法修正通過後3個月內完成評估、6個月內予以公告並分階段限制使用，如塑膠袋、保麗龍、免洗餐具、有關塑膠類之紙尿褲內襯、農業披覆膜及培養袋等。」故環保署依據上述法源訂定「購物用塑膠袋及塑膠類(含保麗龍)免洗餐具限制使用政策」簡稱限塑政策。第一階段於2002年7月1日實施，「購物用塑膠袋第一階段限制使用政策」，管制對象為公部門。包括各級政府機關、公營事業機構、軍事機關、國軍福利品供應站、公私立學校及公立醫療院所；上述地點的福利社、合作社、餐廳等購物或用餐，業者將不會再提供購物用塑膠袋，於2002年10

月 1 日實施「塑膠類（含保麗龍）免洗餐具第一階段限制使用政策」。第二階段於 2003 年 1 月 1 日實施，主要管制對象為百貨公司業及購物中心、量販店業、超級市場業、連鎖便利商店業、連鎖速食店、有店面之餐飲業等六大類。限塑政策影響層面涉及全體國民生活習慣改變、塑膠產業抗爭、勞工失業、商家配合、政策執行等問題（蔡岳展，2004）。

限塑政策自 2002 年 7 月 1 日起正式實施第一階段，並於 2003 年 1 月 1 日起展開第二階段，在這期間，環保署經多方評估與觀察，察覺有店面之餐飲業者方面成效不彰，而原因多來自於環保稽查人員礙於罰鍰過高而難以開罰，造成業者心存僥倖。有鑑於此，環保署再次提出修正廢棄物清理法第 51 條降低罰鍰金額一案，並且交由民進黨黨團提出修正案與召開協商會。2004 年 6 月 2 日，立法院再度通過此項修正案，環保署也隨即發布新聞稿說明限塑政策之罰鍰自 6 萬降為 1200 元，以便改進政策之缺失。

政策合法化為環保政策執行之先決條件，經過立法機關合法授權之公共政策，環保署才能依法執行之，也因此法源依據成為環保政策執行得以落實的關鍵。而在政府決策中，大致可分為二種：一為須直接經立法機關同意的政策案(例如：立法委員審查之法律案，即為最具體之政策表現)；二為間接經立法機關法律授權同意至行政機關的施政(例如：以行政命令之)。行政機關在進行單一部會政策規劃時，有必要確認其政策推行之法令依據是屬何種。

昔日，環保署因缺乏法源依據而礙難實施限塑政策；但隨著一再的立法修正過後，今日限制使用塑膠袋之法律授權上已顯完備。同時，反觀諸多先進國家之作法與台灣各界對於限制使用塑膠袋之議題已有共識而言，環保署即於國外參考經驗、合法性、正當性上有所滿足，遂著手規劃實施。由此可見，限塑政策是由一部會主導的政策。

陸、小結

我國環境保護政策的推行，除了借助推動環境保護之有關污染防

治策略之執行，亦藉助於三大類之執行工具，可概分為三大類：命令管制方式（Command and Control Approach），經濟誘因性工具或市場工具（Economic Incentives or Market-Based Instruments），以及宣導溝通或社會性工具（環保署，1998）。惟法規建置仍是環保政策執行之基礎，也是政策施政的具體憑據（余尚樺，2005）。然而，2006年起，因小吃店規範不易、執行成效不彰，和民眾使用習慣差異太大，所以，目前限塑政策已針對小吃店商家範圍取消其限制，但其餘限制對象仍未改變，但因政策宣導行銷不足，造成外界往往因媒體渲染而認為限塑政策已全面失敗取消。才會出現報載，環保署有意全面取消限用塑膠袋政策。由此可見，環保署在政策溝通和政策行銷部分有待強化。

未來應加強政策宣導和政策行銷，以及增加民眾溝通管道，貼近民意需求。限塑政策在不同地區執行成效有所差異，主因是民眾配合度，以及城鄉之間稽查人力差距。(EPA-1)

即使限塑政策是單一部會的政策規劃，但其與他部會的合作和政策溝通仍是有必要注意，可供其他部會之參考，以廢清法第 21 條為例：

限塑法源是廢清法 21 條，而以公告方式作成政策。面對塑膠製造業者抗爭，希以輔導轉業和協助產業升級為主，而因限塑而失業的勞工則和勞委會合作輔導就業。(EPA-1)

再者，由於環保署內人員大多以環工背景出身，並未受過相關政策規劃訓練，除了向經驗豐富同仁或前輩學習相關政策管理知識和技術之外，並沒有有系統增加其政策分析與政策規劃之課程，所以，有必要強化其在公共政策分析之能力。誠如受訪者 EPA-1 指出：

在職訓練課程或是相關研習活動，大多因日常業務過於繁重，無法抽空去參加此類訓練活動。(EPA-1)

所以，如何取得工作和政策能力之培養，確有必要加以深思和規劃。或是，針對政策研究加強與外在專家合作，以強化政策網絡方式

來增加自我不足之處。

因國內政治生態，給幕僚單位作評估時間短，但短時間內很難做好評估，造成政策搖擺不定，或推動問題眾多。環保署長任期短短幾年，勢必需要政績，立法委員亦同，短時間內要落實政見，個人覺得最大的無奈是資料蒐集有時難免為政策背書。(EPA-1)

我覺得政府對政策並不周到，認知也不夠，什麼叫政策形成、政策規劃、政策分析都不夠水準。(EPA-2)

除此之外，有鑑於政策連貫常因政治任期問題而中斷，所以有必要強化政策研究之系統化和連續性。這個問題亦在限塑政策得到驗證，以加強委託研究的實質貢獻。使用塑膠袋的罰鍰降低，便是最好的例子。

最早在廢清法 21 條限制製造、輸入、販賣，而限用是之後加的，對應罰則是廢清法 51 條，過去定 6 萬到 30 萬，是針對製造、輸入、販賣。加入限用後，罰則未隨之變動產生落差。限塑實施之後，對限制使用罰則過重，經立法院修法降至 1200 到 6000。(EPA-1)

政策要延續，continuity (持續性) 也很重要，不是一天就可以把它劃掉，人也是要結束掉，機關成立都要三五年。假設一天有一個政策，表示你還不成熟，不管是延續前面不成熟政策，政策要打底要有基礎，這政策才可行。(EPA-2)

所以，行政機關應將規劃工作所涵蓋的主要內容，以文字或圖表來表示出，作為未來政策推動和資源分配之依據。其內容應包括問題的分析、計畫目標、實施期程與程序、資源分配及考評基準等等。

最後，從環保署的限塑政策的政策制定過程，我們認為其政策研究和政策規劃的過程值得其他部會借鏡。環保署在參考研究建議後，會先擬出草案，然後，召開公聽會來蒐集民意，並彙整各方意見後落

行政機關政策規劃研究機制

實於正式條文之中。限塑政策便是研究成果和政策欲擬方向相符，所以才能有效落實。另一個值得學習的機制是環保署的環境影響評估機制，其主要是採用委員制，先由業務單位提交資料，環保署內部先初審，再找審議委員開會，實際上決策是委員決議，而非環保署。經由這樣的過程，能增加其政策過程的可信度，以及減緩民眾的抗爭。但目前並非所有環境政策都需經環境影響評估，是視工程開發案金額大小而定，並是一程序法方式規定，具體內容在環境影響評估法均有規範。(EPA-2)

另一方面，行政機關之政策制定與實施的執行落差，應著重於政府的政策目標是否能徹底地被執行，否則只是紙上談兵，將有損政府的公信力。無力的政策執行會使得最好的政策也無法竟功，因為政策規劃一開始就採取了錯誤的設計與途徑，那麼再完美的執行也無法確保政策目標之實現。蓋單一部會之政策的執行與評估不應只是落實政策的指令，也應涉及單一部會政策的再規劃與合法化過程。再者，不論政策是以何種方式被執行，其執行的工具與措施應以如何整合政策原先制定目的與願景，予以有效地政策執行，這還是有賴決策者與執行者之間的充分配合。

除此之外，從限塑政策來看，我國單一部會政策規劃應強化單位或任務小組之負責統籌、協調及辦理事項，必要時可邀請相關機關、學者專家、社會人士共同參與審議。再者，應將各種相關資訊和出版品、或是自行研究和委託研究成果，公布周知外，並納入環保署全球資訊網，以利各界查詢；並且要針對推行過程中，由主辦機關定期檢討並修正，並利用方法及程序管考追蹤修正結果。誠如受訪者 EPA-2 認為荷蘭的「雙軌政策」以解決問題為導向⁴⁶，可做為我國的參考借鏡。亦即是荷蘭如何從過去的部門方法 (compartment approach)，轉化成為綜合方法 (comprehensive approach)，係指從 1972 年到 1984 年間，荷蘭在解決環境問題的策略上，採用個別部門方法，來針對不同性質問題來加以解決，但這種植基於各級政府工作項目及其課責系

⁴⁶ 環保署受訪者 EPA-2 在訪談時所提供資料：環保政策形成要素及反向檢核。

統，在經過一段時間後，常因其他部門未能充分瞭解的情形下，而造成政策上的副作用。因此，經過分析後，荷蘭政府則修正其原有方法，而轉化成綜合性方法，使得現有個別部門法規可能被綜合性法規取代，在決策上亦改由針對兩大方向進行綜合性決策分析：一方面要注意影響（effects），一方面為來源（sources）。所以，荷蘭政府採雙軌制，首先，考量影響導向：除明示欲達成之環境品質目標外，亦指出為達此目標的各標的團體應做事項。再者，關注來源導向：指陳影響導向計畫之環境品質目標，各標的團體應配合行為之方式和進度。而且，文官應更有信心，在合法前提下勇於提出創新的思維，不要受枝微末節干擾。如此一來，過去個別部門制訂之環保法令，能漸漸整合成一綜合性法令，政策規劃和政策研究能更為周延。

第三節 比較分析

個案研究除了欲補充對我國政策規劃研究機制的探討，亦可透過比較，探討政策學習與政策規劃更細緻的議題。因此，在本節對毒品與限塑政策進行比較以探討兩種不同性質的政策議題、決策方式以及利害關係人參與的程度，並討論個案對研擬我國政策規劃研究機制的啟示。

由於此兩個個案發生的時間相差甚遠，場域、議題等迥異，故比較的目的僅限於發掘毒品與限塑政策兩者在問題提出與分析、議程設定、設計與評選方案、政策合法化與溝通協調等步驟是否因其系絡特性而呈現相異處？或有一致面臨的難題？個案比較可協助研究者更深入探討影響政策規劃中研究角色因素，或許是單一個案陳述所無法得到的。個案比較的目的並不以發展通則為目的，比較後的結果仍須與其他章節互相印證後方能歸納為結論。

壹、問題提出與分析

限塑政策係一相當典型的管制型的政策，其焦點關心為環境品

質、永續發展、以及平衡管制發展的成本利益及行動如何執行。限塑問題形成主要來自於我國塑膠袋廢棄物量較高，受到環保團體以及立法委員提出質疑，故政策的外在環境因素十分重要，並直接促成了政策形成。相較於毒品政策，限塑政策的主要目標較清晰一致，且較著重外在利害關係人的接受度，故採階段性漸進實施。

毒品政策整體而言並非創新議題（戒毒所涉之減害計畫除外），所受到的外界關注亦較不明顯，其問題的提出主要來自於不同部門政策執行者對過去的檢討與分析。毒品防制整體規劃及限塑政策相似者為委託研究與政策形成同時進行，故嚴格而言亦非線性的政策規劃過程，在其中的若干委託研究亦扮演不同的角色。

貳、議程建立與分析

限塑政策在形成之初即定義了重要的利害關係人，故在議程建立即透過公聽會廣納相關部會、縣市政府、業者、環保團體及限制使用對象的意見。與毒品政策不同的是，因限塑政策有一主要權責機關—即環保署，使其議程在早期即相對較明確，在分析時雖廣為蒐集各界意見，但實際的決策仍以環保署內正式會議為主。毒品政策有明顯的跨機關特性，故議題設定時即已開始不同政策利害關係人—即各部會—間折衝妥協的溝通過程。

參、設計與評估替選方案

限塑政策和毒品政策均面臨了相似的問題，即規劃時面臨時間壓力，故無法在設計與評選方案時多投注心力與資源。然而，環保署憑藉過去對於限塑有關的技術研究而有較佳基礎。此研究證據資料庫的建立毒品政策上係較欠缺者。

肆、政策合法化及政策溝通協調

限塑政策於 2002 年 1 月取得法源基礎⁴⁷後即成立專案小組加以研

⁴⁷ 立法院於 2002 年 1 月修正廢棄物清理法通過附帶決議，要求環保署於 3 個月內完成評估，6 個月予以公告對有嚴重污染環境之虞之物品等公告並分階段限制使用，形成限塑政策的法源基礎。

議，並於 2002 年 1~6 月進行了 26 次的討論。雖舉辦了超過 20 場的公聽會與利害關係人座談，然在塑膠業者抗爭時仍面臨阻力，後以與勞委會合作的方式輔導受到衝擊的勞工。

在運作層次上，限塑政策與毒品政策實均面臨涉及跨部會的議題，需要部會間協調合作。兩個個案均發現若在規劃初期未涉入相關的部門協調，均會導致執行上的難題隨發展過程浮現，例如：限塑政策衝擊勞工就業部分涉及勞委會、針具交換計畫涉及內政與法務部職權等。上述問題亦近似二代健保政策對產業界的衝擊部分，在規劃初期經濟部即提出質疑，然在研究進行中並無法提供此類數據，故在後期問題浮現而由經濟部蒐集相關資料提出不同意見。

伍、啓示

在此兩個個案的討論中發現，政策規劃過程專業人士的角色十分重要。專業不僅為對於「議題」的專業，尚須政策規劃的專業。一般說來，行政機關人員雖擁有對議題的專業，然在政策選項的提出以及評估的方法等缺乏資源與能力，故行政人員與研究者仍須增加對彼此的瞭解，擴大合作的模式。專業人士通常是在政策形成過程中因持續研究與討論培養而來，若行政人員時常更迭時亦會造成無法延續的問題，承辦人員對於問題的瞭解不夠整全與深入對於政策的發展並非良事。例如，限塑政策施行迄今承辦人員均已離開原崗位或原機關，故受訪者對於過去曾經進行過的研究以及各研究的角色以及影響並無通盤瞭解。本研究也發現機關的承辦人員較少利用國科會所設置的政府研究資訊系統（GRB）蒐尋資料，亦對於其他機關對相關議題的作為缺乏瞭解的動機。

在兩個個案中均較缺乏政策的延續性，對過去執行的成果持續監控與檢討的機制應予加強，此時便需要發展業務單位與研究者長期的合作關係。以毒品政策規劃為例，研究者常在進行完委託研究案後即退場，純為單向且片面的委託關係，對後期應用的過程甚少參與，即使參與者已在進行研究的過程逐步建立其專業能力，亦難繼續在此專業發展相關研究。

行政機關政策規劃研究機制

政策的各個階段無法截然劃分，即使在制定方案計畫施行後，仍需要在發現問題時隨時回到問題分析、議程設定、方案設計與評估重新檢討，更遑論政策溝通協調須為持續進行的過程。因此，更加突顯了資訊公開分享以及與研究者建立長久合作關係的重要性。

第五章 我國政策規劃研究機制之研擬

結合了英美制度的探討、我國政策規劃機制的整體與個案討論等，本章呈現研究者所研擬的政策規劃研究機制設計理念、操作內容以及相關配套措施。

第一節 設計理念

本節說明我國政策規劃研究機制設計的理念與依據。本研究建議政策規劃研究機制應包括三大部分：

（一）強調證據為基礎的政策規劃途徑，並反映在行政機關各決策層次與場合，如此方能帶動改變。

（二）中央主管機制應提供不同的政策議題（包括管制、解除管制、服務與發展型）決策與研究者以及政策參與的利害關係人有關政策規劃的學習管道、訓練與實務範本，故應逐步建立並充實資訊交換平台。

（三）提供策略性的政策規劃諮詢服務，並適度整合研究、規劃與考核，在政策的動態過程中持續追蹤瞭解、累積資訊、修正與回饋。

根據 Pawson and Tilley(1997:66)的定義，方案機制(program mechanisms)必須反映其所運作的社會現實中階層化的本質、必須有一套形成方案鉅觀與微觀過程的假設、以及必須有一套可茲證明方案的形成係反映了利害關係人的選擇（論理過程）及其能力（資源）而付諸實務運作的過程。機制的重要性在於可以幫助我們去界定一個方案會不會有效，以及影響其有效性因素為何。政策規劃研究機制的重要性在於協助規劃者將目標及其可運用的資源與方案選項明確化、為有效執行做準備，並達到政策所欲的目標。本研究所設計的政策規劃研

行政機關政策規劃研究機制

究機制也可以幫助規劃者在規劃後從流程中反省導致成功或失敗的因素為何，進而累積知識。換言之，機制本身並不保證政策規劃的成功與失敗，僅能協助規劃者在運作中做為思考的框架。

政策規劃的研究機制並非個案式的，必須融合入機關內部各單位的運行，並可隨時接受反饋與檢討改進，方為一良好的機制。此機制必須能考量議題特性、能與當前計畫配合、能訂定合理且具體的評鑑標準做為成效評估的依據、能明確訂定各行政層級的工作項目及工作目標、能事先訂定方案選擇的優先順序等。

結合了英美制度的探討、我國政策規劃機制的整體與個案討論等，本章呈現研究者所研擬的政策規劃研究機制設計。

「政策規劃研究機制」應建立在對於何謂「好的政策」有一公認的價值標準，本研究認為可參考英國的「策略生存手冊」中揭示者，好的策略必須要有：

- 1.可行性：以確保其可以被順利推行，故宜採漸進模式。
- 2.快速的回饋機制：確保可以適時適當地回應，故宜採長期規劃。
- 3.有效的資訊流程：可納入外在改變或未預期事件發生，故除機制設計外宜加強溝通。

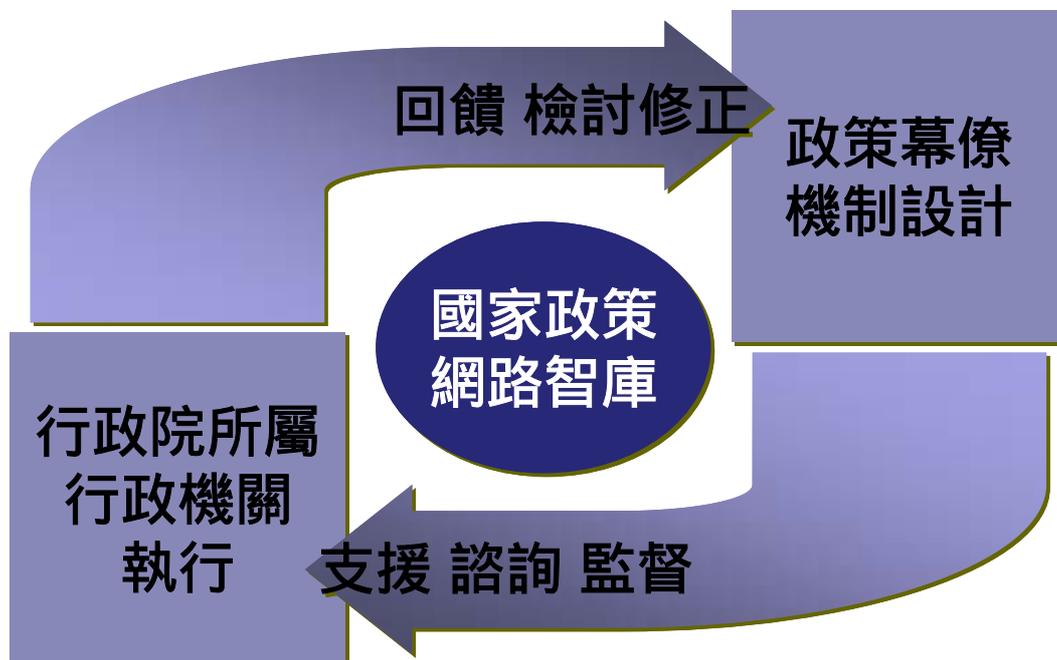


圖5-1 政策規劃研究機制設計理念

資料來源：研究團隊整理

次節將依據各個階段列出主要任務、主要參與者、可使用的資源、工具等。

第二節 政策規劃研究機制設計

本研究將政策規劃研究機制分為四個階段：問題分析與合法化、建立政策目標及證據基礎、政策選項評價、提出執行計畫預備執行。以下的設計以跨部會政策規劃為主，然其執行步驟與做法實與單一部會政策規劃研究機制並無太大差異。單一部會政策規劃和跨部會政策規劃最大的差異處便在於統籌性政策規劃小組的成立，以及處理協調和折衝的決策機制。

各階段的目標、工作內容、資源與工具，以下分別敘述之。以下敘述以跨部會政策規劃研究機制為主，有關單一部會政策規劃和跨部

行政機關政策規劃研究機制

會政策規劃之差異處，將以補充方式加以說明。

壹、期前作業檢核

檢 視 項 目	應 檢 視 之 問 題
<p>外在環境因素</p> <p>說明(※得分高低顯示適用以下機制的程度)</p> <p>6分=>十分適宜 4~5分=>尚可適用 2~3分=>修改部分流程後適用 1分以下=>不適用</p>	<p>1.是否有關心此議題的民間機構？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分） <input type="checkbox"/>否（0分，跳答第3題）</p> <p>2.這些民間機構是否有足夠能量並運作順暢？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分） <input type="checkbox"/>否（0分）</p> <p>3.是否有專注此議題研究的學術團體或個人？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分） <input type="checkbox"/>否（0分，跳答第5題）</p> <p>4.此學術團體或個人在近年來的產能是否豐碩？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分） <input type="checkbox"/>否（0分）</p> <p>5.政策議題形成過程是否可公開資訊？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分） <input type="checkbox"/>否（指涉及國防、外交等國家安全事務者、或其他公開資訊可能造成之傷害明顯大於助益者）（0分）</p> <p>6.政策議題是否會因近期預期之法令或外在政治環境改變而隨時轉向者？</p> <p><input type="checkbox"/>是(例如：兩岸會談即將開始，則相關政策規劃應考量暫擱置)（0分） <input type="checkbox"/>否（1分）</p>

檢視項目	應檢視之問題
<p>內在環境因素</p> <p>說明(※得分高低顯示適用以下機制的程度)</p> <p>8~9分=>十分適宜</p> <p>6~7分=>尚可適用</p> <p>3~5分=>修改部分流程後適用</p> <p>2分以下=>不適用</p>	<p>1.行政機關是否有建立機關願景、主要施政目標(配合國家發展綱領)、策略績效目標?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>2.行政機關業務統計是否能做為評量策略績效目標達成程度的指標之一?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>3.從事政策規劃研究的經費來源是否不虞匱乏?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>4.行政機關內是否有適合的專家或研究機構可進行政策規劃研究?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>5.行政機關內是否有適合的規劃人力或方案管理人力?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>6.是否已設計一套連結研究成果與政策規劃過程的機制流程?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p> <p>7.是否有隨時監控、評估政策規劃研究不同步驟的設計?</p> <p><input type="checkbox"/>是(1分)</p> <p><input type="checkbox"/>否(0分)</p>

行政機關政策規劃研究機制

檢視項目	應檢視之問題
	<p>8.是否已有政策替選方案評價的作業手冊與流程設計？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分）</p> <p><input type="checkbox"/>否（0分）</p> <p>9.政策規劃人員是否得以取得與議題相關之所有前案資料？</p> <p><input type="checkbox"/>是（1分）</p> <p><input type="checkbox"/>否（0分）</p>
<p>政策議題特性</p> <p>說明：</p> <p>1.政策議題特性的分析影響及決策的模式以及決策中使用到研究證據的程度。</p> <p>2.通常一個政策議題不會只有一種議題類型，例如：核四的政策可能涉及環境危機（高度不確定及公眾知覺、低度資訊不對稱與低度關聯、高急迫程度）、環境科技（低度不確定及公眾知覺、高度資訊不對稱與高度關聯、急迫程度低）、環境表徵（中度不確定、中度公眾知覺、中度資訊不對稱、中度關聯、例行反應）等議題。藉著界定不同的議題特性，可協助決定是否進入跨部會政策規劃機制。</p> <p>3.政策議題的基本特性分析的目的在於協助政策規劃人員決定應強調的重點。例如：在公眾知覺程度高以及關聯程度高的議題上，常需要跨部會協調的過程。不確定和</p>	<p>1.政策議題是否為前瞻性或基礎性的研究？</p> <p><input type="checkbox"/>是=>仍可適行本機制，惟在問題認定與議程設定的步驟可決定是否採取進一步行動</p> <p><input type="checkbox"/>否=>可適用</p> <p>2.政策議題特性初步分析？</p> <div data-bbox="805 1205 1305 1608" data-label="Diagram"> </div> <p>3.政策問題是否涉及兩個以上部會主管</p>

檢 視 項 目	應 檢 視 之 問 題
<p>要強調溝通協調的過程。不確定程度低而需立即處理者，則強調行動力。</p>	<p>業務、重要性不分軒輊或已建置跨部會決策機制（例如：會報等）？</p> <p><input type="checkbox"/>是（則進入跨部會政策規劃流程）</p> <p><input type="checkbox"/>否（則進入單一部會政策規劃流程）</p>

貳、跨部會政策規劃研究機制

本研究認為跨部會政策規劃研究機制應包括四個階段：問題分析與議程設定、建立政策目標與證據基礎、政策方案選項評價、以及提出執行計畫與合作方式。若政策方案屬於在我國未曾實施而不確定性高者時，除了可藉由跨國比較研究或發展腳本等方法設計外，亦可考慮先以小規模或小範圍的試辦配合評估後，再修正行動計畫。方案試辦已涉及執行階段，且為選擇性的，故在圖 5-2 以虛線表示。

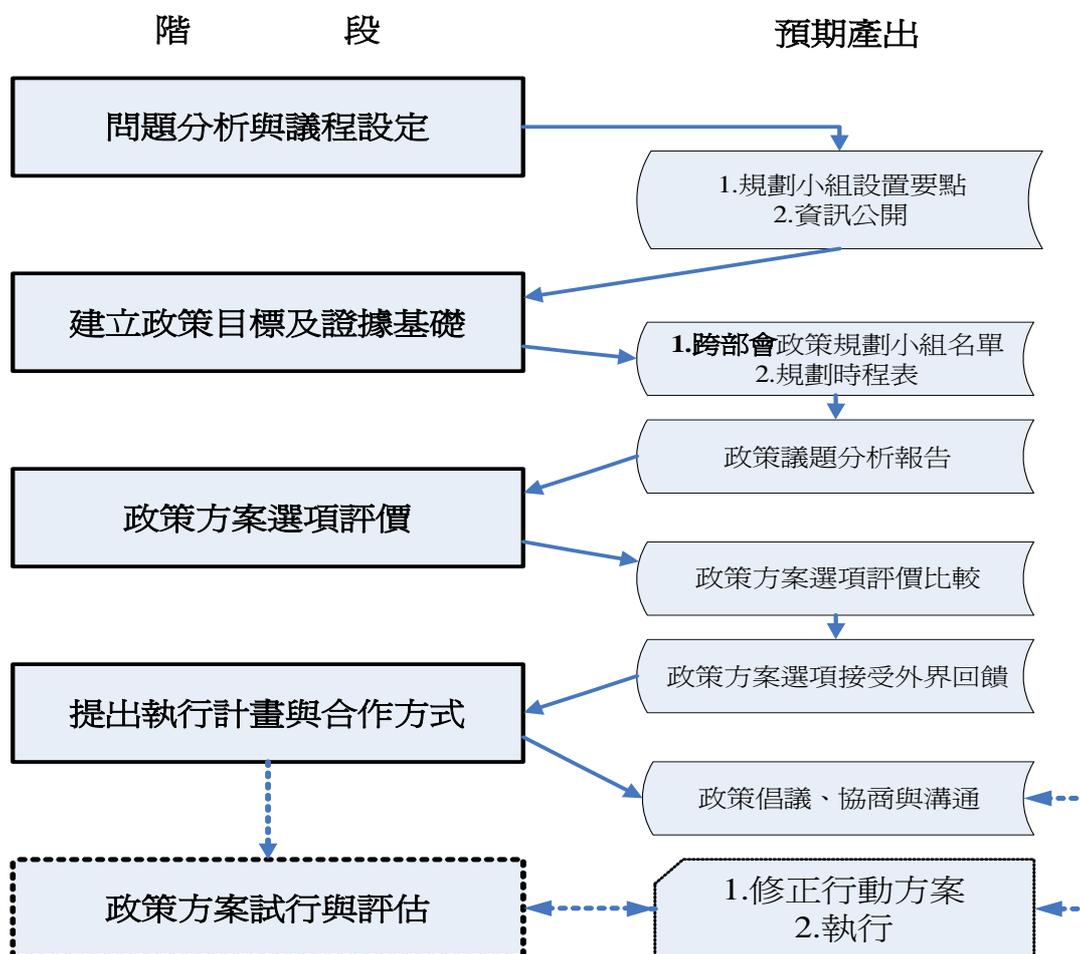


圖 5-2 跨部會政策規劃研究機制流程

資料來源：研究團隊整理

第一階段 問題分析及議程設定			
階段名稱/目標	工作內容	可用資源	工具列舉
1.澄清議題 (1)是否已考量此議題所涉及及相關層面？ 2.決定是否啓動政策規劃研究機制流程 ⁴⁸ (1)是否有清楚明晰的理由證明政府應採取行動？ (2)是否符合成	1.由主要涉及或發動議題機關進行背景說明並召開政策諮詢會議，準備工作有： (1)製作意見徵詢之背景說明 (2)初步檢視現有的證據基礎 (3)整理議題面向與界定相關行政機關 (4)意見匯整 (5)適用法案前置作業審查者應進行背景	1.政策諮詢來源 2.網路智庫 ⁴⁹ （整合GRB、OPEN、GPNet等） 3.網路論壇開啓討論 4.委託研究 5.非正式政策網絡溝通	例如 ⁵⁰ 1.法規衝擊分析個案暨作業手冊之「法案前置作業處理審查表」 ⁵¹ （法案類）可用於涉法令類政策 2.問題樹分析 ⁵² 3.原因要素分析 ⁵³

⁴⁸惟有在以上兩個問題均為「是」的情形下方提報院會討論。

⁴⁹規劃者應善用以上資源，尤其是網路智庫來澄清議題，並在諮詢時善用背景資料，說明過去的處理方式以及其是否有效，避免一再重複以無用的方式處理相同的問題。此外，跨部會政策規劃應交待議題與行政院施政方針與重大政策與計畫間的關係。

⁵⁰以修法為主者可直接採用「法案前置作業審查表」；其他類可使用問題樹分析或原因要素分析。

⁵¹行政院經濟建設委員會委託，林桓主持，1995年12月。可自經建會財經法制協調服務中心《資訊服務》之《研究報告》下載
http://www.cedi.cepd.gov.tw/research_categories.php?cPath=1

⁵²有關問題樹的運用方式請參照汪銘生，2006，公共事務管理研究方法，台北：五南。第249-256頁或 Strategy Survival Guide

http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/skills/s_issue.htm 及以及 Successful Communication

http://www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/Comms_tools_web.pdf

⁵³原因要素分析(Causal factor analysis)係在提供清晰明確的分析，認為焦點中的事件都是因為一個或多個決策所引發，旨在找出正常決策過程中可以改正的缺點，以及各種原因和可能性分析，並且經由不斷追根究底地問原因，來找出真正的問題和原因。

行政機關政策規劃研究機制

第一階段 問題分析及議程設定			
階段名稱/目標	工作內容	可用資源	工具列舉
本效益？	<p>說明、問題說明與目標設定</p> <p>(6)初步研擬可能方案（提案產出）</p> <p>2.提報院會決定是否啓動流程</p> <p>(1)決定啓動=>決定政策規劃小組主要成員（訂定規劃小組設置要點）=>資訊公開</p> <p>(2)決定不啓動=>資訊公開</p>		

第二階段 建立政策目標及證據基礎			
2-1 成立政策規劃小組與規劃時程表			
階段名稱/目標	工作內容	可用資源	工具列舉
決定由誰、如何以及何時生產政策議題分析報告	1.政策規劃小組名單由各相關行政部門確認 2.政策規劃研究報告規格訂定(應包括的內容) ⁵⁴ 3.決定政策議題類型與建立多元評估指標 ⁵⁵ 及優先順序 4.決定研究方式與時間表	政務委員 綜合政策規劃機關 ⁵⁶	例如 利害關係人分析 ⁵⁷ 政策網絡分析 ⁵⁸ 問題樹分析 ⁵⁹ 多元指標分析 ⁶⁰

⁵⁴報告規格的訂定可參考國科會「政府科技發展計畫群組策略規劃作業手冊」內容設定作業流程與產出的目標。手冊可於 www.nsc.gov.tw/dept/pla/gsin/94operate/94Group_Strategy_Operation_Manual.pdf(downloaded 2006/2/22)下載。

⁵⁵多元指標的訂定可參考「政府科技計畫績效評估作業手冊」擬定評估指標，手冊可在 www.nsc.gov.tw/pla/evaluation/menu/政府科技計畫績效評估作業手冊0320.doc(downloadd 2006/2/22)下載。

⁵⁶建議跨部會的政策規劃應由政務委員以上層級擔任召集人，而由綜合政策規劃機關或主要涉及行政機關以任務編組方式擔任幕僚秘書工作。

⁵⁷基本上，利害關係人代表應包括公部門、私部門以及公民社會的代表。因各利害關係人因議題屬性主動積極參與的意願不一，故可以其在議題中的權力以及利益兩象限再予區分為必須密切聯繫、主動影響以及網羅參與者（權力與利益均高）、隨時瞭解進度即可（利益高但權力低）、必須保持滿意（權力高但利益低）、以及持續監控即可（兩者均低）。請參照 Hovland, I. (2005). *Successful Communication: A Toolkit for Researchers and Civil Society Organisations*. London: Overseas Development Institute.以及 http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/skills/ms_effectively.htm

⁵⁸政策網絡分析指在遴選利害關係人代表時除了確保其代表性外，亦必須考量各利害關係人之間正式與非正式的關係，瞭解個人間的非正式關係並以過去曾有合作關係者為優先人選可減少溝通成本，惟仍須符合代表性的原則。

⁵⁹問題樹分析除了可澄清議題外，亦有助於快速界定利害關係人。

⁶⁰有關多元指標分析的步驟與方法請參考 http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/skills/ao_multi.htm

2-2 提出政策議題分析報告－建立政策的證據基礎			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
於「政策議題分析報告中」明確提出政策目標以及達成目標的策略方法選項有哪些	1. 界定與儘其可能蒐集所有相關的質性與量化的資料 2. 分析資料並將發現具體呈現 3. 提出具體政策目標 4. 提出有哪些指標可用來評估政策目標是否達成及達成的程度 5. 具體化多元分析指標及其操作性變項	組織內部系統性回顧報告或資料庫 ⁶¹ 各部會重大政策論述基礎研究論壇 ⁶²	例如 SWOT 分析 ⁶³ PESTLE 分析 ⁶⁴

⁶¹資料庫的建立可參考衛生署「科技研究計畫執行成效評估」分類並進行回溯式的後設分析。

⁶²可做效科技政策的形成建立群組定期界定重要議題並進行基礎研究，如：教育部95年強大重要政策論述基礎研究計畫，即可成為教育部內部系統性回顧資料庫文獻並應用在往後政策規劃上。參考教育部網站《95年度強化重大政策論述基礎研究計畫》公告 <http://epaper.edu.tw/news/950422/950422a.htm>。

⁶³運用 SWOT 進行組織分析，請參照《行政院二代健保規劃小組總結報告》(2004:74) 以及 http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/skills/s_swot.htm

⁶⁴可運用 PESTLE 分析除法案外政策議題可能的風險，請參照 http://www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/skills/s_pestle.htm。具體範例請參考行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項「法規衝擊影響評估層面及其範圍」。

第三階段 政策方案選項提出並接受外界回饋			
3-1 政策方案選項評價			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
1.提出、評估並比較後，找出最適合的政策方案選項 2.建立政策方案選項背後強而有力的論據 3.建立政策報告中結論與建議間清楚與一致的連結	1.各種選項的可行性分析 2.排定政策選項的優先順序 3.透過正式決策機制選擇一最符合政策目標的選項 ⁶⁵	以過去的評估研究報告進行後設分析比較研究報告 ⁶⁶ 方案試行報告 ⁶⁷ 或行動研究報告 民意調查或徵詢結果 ⁶⁸ 可行性分析報告 ⁶⁹	例如 PART 方案評鑑工具法 ⁷⁰ 腦力激盪及EBS電子式腦力激盪 ⁷¹ 預算法 NGT 名義小組討論法 ⁷²

⁶⁵有關政策選項可行性與排序流程可參考公共建設計畫經濟效益及財務計畫作業手冊，行政院經濟建設委員會編著，2005年12月。

⁶⁶若在過去曾執行過某一方案選項時可將評估結果再做分析，方法為後設分析，此法可對過去所有研究報告做一系統性的檢閱並對特定問題提出一個目前證據所指陳的有共識性的結論。請參閱 International Comparisons in Policy Making Toolkit 可在 <http://www.policyhub.gov.uk> 下載。比較研究可做為政策的事前評估，但是必須使用比較研究方法而不僅是國外制度介紹。

⁶⁷規劃小組認為有必要時可先進行小規模試行。

⁶⁸民意徵詢的方法可參閱《行政院二代健保規劃小組總結報告》(2004)第三篇：社會參與與保險治理。

⁶⁹即將以上方法所得資訊以政策分析報告的形式呈現並可據以排列政策選項的優先順序。詳細的方案選項可行性分析方法請參閱 Green Book Chapter 5 http://www.hm-treasury.gov.uk/media/785/27/Green_Book_03.pdf

⁷⁰請參照本報告第二章第一節圖 2-1。

⁷¹EBS 電子式腦力激盪(Electronic Brainstorming)係透過網路等電子式途徑，來發表不具名的意見，以代替公開的口頭討論，並可以讓所有參與者同步提出意見，可以讓參與者隨時提出創意和意見，不用等待別人的發言。腦力激盪法，請參考汪銘生，2006，公共事務管理研究方法，台北：五南。第 325-332 頁。

⁷²NGT 名義小組 (nominal group technique) 討論係指讓參與者各自獨立提出觀點或意見，與傳統的腦力激盪不同在於，參與者不用花心力和時間去傾聽別人的意見，反而可以利用時間來貢獻更多的方案。請參考汪銘生，2006，公共事務管理研究方法，台北：五南。第 359-375 頁。

3-2 政策選項接受外界回饋			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
進行政策論證 ⁷³ ，並增進政策方案選項的可行性並減少負面衝擊	1.選擇接受回饋的方式並實施之 ⁷⁴ 2.規劃小組透過非正式溝通管道徵詢利害關係人意見	中研院調查研究專題中心 ⁷⁵ 、研考會民意調查中心、各大學或民間調查中心 ⁷⁶ 國家政策網路智庫 ⁷⁷ 媒體行銷等	例如 遊說、親自拜訪、電話、電子郵件、機關網頁、部落格 ⁷⁸ 、網路論壇等 ⁷⁹

⁷³政策論證，請參考汪銘生，2006，公共事務管理研究方法，台北：五南。第 423-438。

⁷⁴選擇接受外界回饋的方法可依所欲網羅意見的利害關係人、希望參與的深度、希望意見產出的形式以及擬付出的成本等考量。請參考《行政院二代健保規劃小組總結報告》(2004)表 3-9-1 及表 3-9-2。

⁷⁵中研院調查研究專題中心接受委託調查，網址為
<http://www.sinica.edu.tw/as/survey/>

⁷⁶可參照「行政院所屬各機關民意調查作業要點」，請見研考會網站
<http://www.rdec.gov.tw>《民意探討》項下之《相關法規》。

⁷⁷由行政院研究發展考核委員會建置中

⁷⁸範例請見 Overseas Development Institute 網址 <http://blogs.odi.org.uk/blogs/2005/>

⁷⁹以上工具的使用方法可參閱 Hovland, I. (2005). *Successful Communication: A Toolkit for Researchers and Civil Society Organisations*. London: Overseas Development Institute.可在
http://www.odi.org.uk/RAPID/Publications/Documents/Comms_tools_web.pdf 下載

第四階段 提出執行計畫預備執行			
4-1 提出執行計畫預備執行－政策倡議、協商與溝通			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
減少政策執行負面衝擊 提升政策執行可能效能	1.產出政策報告書與執行計畫並形成共識 ⁸⁰ 2.行政院層級會議決策並經院長認可	綜合政策業務幕僚 ⁸¹ 國家政策網路智庫、各機關網站	例如 正式－業務會議、公文、諮詢等 非正式－親自拜訪、電話、電子郵件等

4-2 提出執行計畫預備執行－政策方案試行與評估（※選擇性）			
階段目標	工作內容	資源	工具
分析方案執行過程可能的優劣得失並據以改進行動計畫	1.由實務人員與研究者組成工作團隊 2.試行計畫與蒐集資料 3.評估與公開發表 4.配合政策行銷	多元來源的試辦與評估團隊 ⁸²	例如 行動研究 ⁸³ 最重要的改變法MSC ⁸⁴

⁸⁰建議本報告書或執行計畫應由規劃小組簽署，以確認此規劃是經由不同部門或利害關係人同意的產物。

⁸¹由各機關利用原有網絡、針對其負責項目分別進行政策方案的倡議與溝通協調，若遇有困難者可尋求綜合政策業務幕僚的協助，如研考會、經建會、經建會財經法制協調服務中心、國科會等，以減少阻力並提高配合度。

⁸²試辦計畫的成員應如同政策規劃小組一般來自於利害關係人代表。

⁸³請參考 Waterman, H., Tillen, D., Dickson, R., & Koning, K. d. (2001). Action research: a systematic review and guidance for assessment. *Health Technology Assessment*, 5(23).可在網站下載
<http://www.hta.nhsweb.nhs.uk/pdfexecs/summ523.pdf>

⁸⁴MSC(Most Significant Change)最重要的改變法是一種新穎的參與式的監控以及評估的方法，有關此法執行的步驟、過程等討論可參見
<http://groups.yahoo.com/group/MostSignificantChanges/>

參、單一部會政策規劃研究機制

單一部會政策規劃研究機制流程（如圖 5-3）與前述跨部會政策規劃研究機制四階段工作大致相同，惟在決策層級以及利害關係人的層次不同。單一部會政策的最高決策者為部會首長，而規劃小組的成員亦可能包括跨單位的小組－包括研究發展以及相關業務單位－故仍應強調溝通協調。

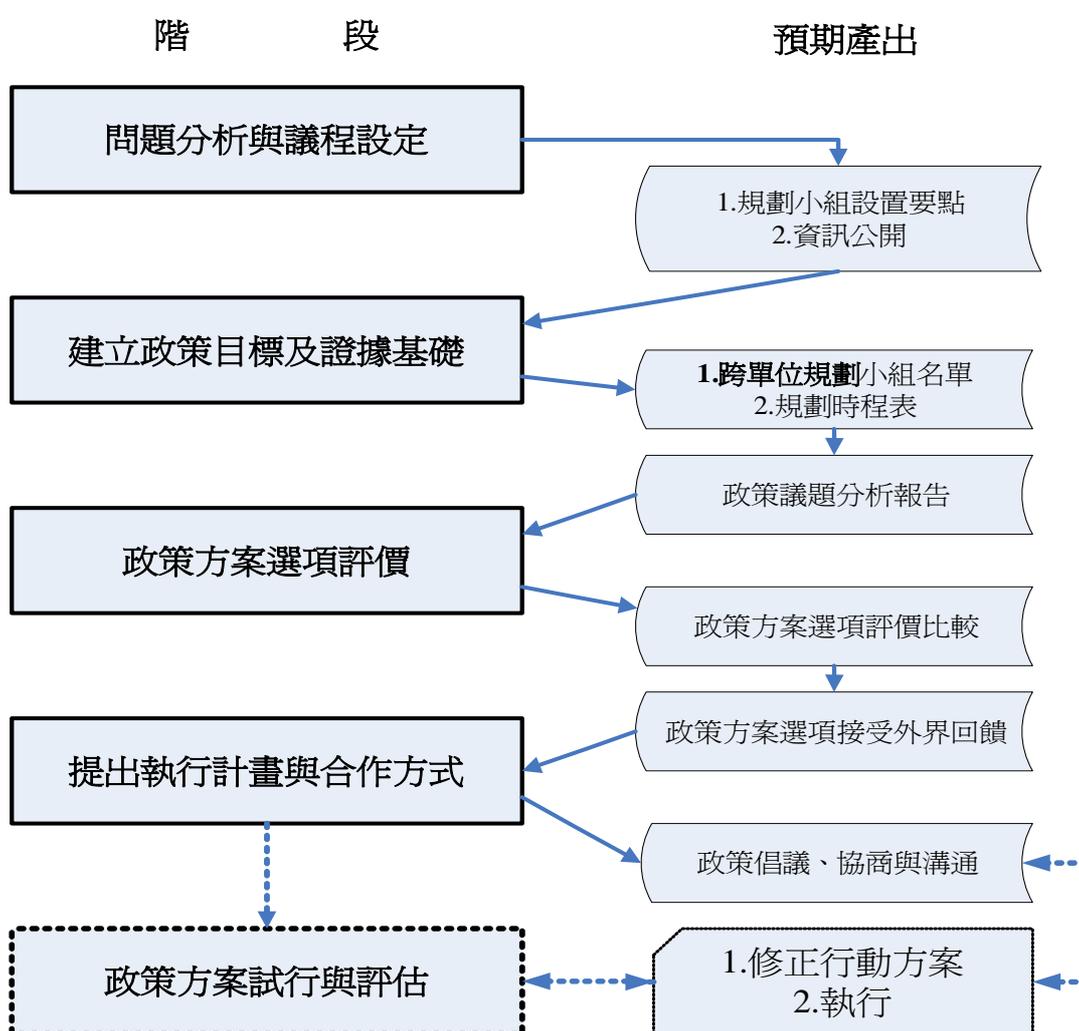


圖5-3 單一部會政策規劃研究機制流程

資料來源：研究小組整理

第一階段 問題分析及議程設定 ⁸⁵			
階段名稱/目標	工作內容	可用資源	工具列舉
1.澄清議題 (1)是否已考量此議題所涉及及相關層面？ 2.決定是否啟動政策規劃研究機制流程 (1)是否有清楚明晰的理由證明政府應採取行動？ (2)是否符合成本效益？	1.由主要涉及或發動議題 部門 進行背景說明並召開政策諮詢會議，準備工作有： (1)製作意見徵詢之背景說明 (2)初步檢視現有的證據基礎 (3)整理議題面向與界定相關行政機關 (4)意見匯整 (5)適用法案前置作業審查者應進行背景說明、問題說明與目標設定 (6)初步研擬可能方案(提案產出) 2.提報 部務會議同級之會議 決定是否啟動流程 (1)決定啟動=>決定政策規劃小組主要成員(訂定規劃小組設置要點) =>資訊公開 (2)決定不啟動=>資訊公開	1.政策諮詢來源 2.網路智庫(整合GRB、OPEN、GPNet等) 3.網路論壇開啓討論 4.委託研究 5.非正式政策網絡溝通	例如 1.法規衝擊分析個案暨作業手冊之「法案前置作業處理審查表」(法案類)可用於涉法令類政策 2.問題樹分析 3.原因要素分析

⁸⁵ 相關作法請參照前述「跨部會政策規劃研究機制」註解。

行政機關政策規劃研究機制

第二階段 建立政策目標及證據基礎			
2-1 成立政策規劃小組與規劃時程表			
階段名稱/目標	工作內容	可用資源	工具列舉
決定由誰、如何以及何時生產政策議題分析報告	1.政策規劃小組名單由各相關單位確認 2.政策規劃研究報告規格訂定(應包括的內容) 3.決定政策議題類型與建立多元評估指標及優先順序 4.決定研究方式與時間表	政策規劃部門人員、所屬研究機構、委員會等	例如 利害關係人分析 政策網絡分析 問題樹分析 多元指標分析

2-2 提出政策議題分析報告－建立政策的證據基礎			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
於「政策議題分析報告中」明確提出政策目標以及達成目標的策略方法選項有哪些	<ol style="list-style-type: none"> 1. 界定與儘其可能蒐集所有相關的質性與量化的資料 2. 分析資料並將發現具體呈現 3. 提出具體政策目標 4. 提出有哪些指標可用來評估政策目標是否達成及達成的程度 5. 具體化多元分析指標及其操作性變項 	組織內部系統性回顧報告或資料庫 各部會重大政策論述基礎研究論壇	例如 SWOT 分析 PESTLE 分析

第三階段 政策方案選項提出並接受外界回饋			
3-1 政策方案選項評價			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
1.提出、評估並比較後，找出最適合的政策方案選項 2.建立政策方案選項背後強而有力的論據 3.建立政策報告中結論與建議間清楚與一致的連結	1.各種選項的可行性分析 2.排定政策選項的優先順序 3.透過正式決策機制選擇一最符合政策目標的選項	以過去的評估研究報告進行後設分析 比較研究報告 方案試行報告或行動研究報告 民意調查或徵詢結果 可行性分析報告	例如 PART 方案評鑑工具法 腦力激盪及EBS電子式腦力激盪 預算法 NGT 名義小組討論法

3-2 政策選項接受外界回饋			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
進行政策論證，並增進政策方案選項的可行性並減少負面衝擊	1.選擇接受回饋的方式並實施之 2.規劃小組透過非正式溝通管道徵詢利害關係人意見	中研院調查研究專題中心、研考會 民意調查中心、各大學或民間調查中心 國家政策網路智庫 媒體行銷等	例如 遊說、親自拜訪、電話、電子郵件、機關網頁、部落格、網路論壇等

第四階段 提出執行計畫預備執行			
4-1 提出執行計畫預備執行－政策倡議、協商與溝通			
階段目標	工作內容	可用資源	工具列舉
減少政策執行負面衝擊 提升政策執行可能效能	1.產出政策報告書與執行計畫並形成共識 2.行政院層級會議決策並經院長認可	綜合政策業務幕僚 國家政策網路智庫、各機關網站	例如 正式－業務會議、公文、諮詢等 非正式－親自拜訪、電話、電子郵件等

4-2 提出執行計畫預備執行－政策方案試行與評估（※選擇性）			
階段目標	工作內容	資源	工具
分析方案執行過程可能的優劣得失並據以改進行動計畫	1.由實務人員與研究者組成工作團隊 2.試行計畫與蒐集資料 3.評估與公開發表 4.配合政策行銷	多元來源的試辦與評估團隊	例如 行動研究 最重要的改變法 MSC

第三節 配套措施

「政策規劃研究機制」欲發揮提升政策規劃研究效能的功用，仍須眾多配套措施。本節參酌了焦點團體會議提出的看法以及期末報告初稿發表時審查委員的意見，並依據本研究分析架構(見第一章圖1-3)就政策外在環境、內在環境、議題屬性以及政策與研究的多元關係之建立等，提出相關配套措施。配套措施的逐步建立應同時著眼於政策延續性、建立資訊平台以及檢討減輕行政負擔，方可提升此機制的可行性，不致成爲機關的另一行政負擔。



圖5-4 我國政策規劃研究機制配套措施

資料來源：研究小組整理

壹、外在環境營造

外在環境營造指的是行政機關組織因素以外涉及政策形成文化的因素，在此提出七項重要工作。

一、政策議題結盟與倡議

本研究發現，由上而下的政策指示常造成決策時間壓縮，不利於政策規劃研究機制發揮效能。雖然行政機關在平時即應逐漸建立決策相關知識庫，朝向提高政府回應性與減少時間落差的目標，然而太過強調「立即回應」可能形成急就章式的決策，造成減少或壓縮了民眾參與和發表意見過程，容易讓民眾質疑其適當性。為獲得公眾支持並減少負面衝擊，有必要緩和政策規劃和政策研究的時間壓力，思索匯集民眾意見。

當創造了一個較開放的決策思考模式時，行政機關可在平時即採公民會議、傳統公聽會、座談會和民意調查等方式「主動」形成議題並透過宣導媒介倡議。透過此種正式與非正式的溝通，應有助於形成議題結盟並在整個政策規劃的過程中得到來自多元團體的協助。

二、公民教育與倡導公民參與

在政策規劃研究的過程中，溝通與多元團隊參與十分重要，不可諱言的是，若要使溝通的過程有建設性的輸入，公民教育不可或缺。公民教育除了在各級教育體系下長期實施，包括邏輯論證、思辯以及議題討論的原則等，以鼓勵民眾對攸關己身議題踴躍參與外，亦可在實際規劃的過程中進行與議題相關的「專業背景」知識的教育。

不同公共政策的決策關係著人民的權益，所以，民眾參與機制即提供民眾一個參與公共決策的管道，使民眾得以表達自身意見，並透過參與決策過程直接影響政策走向。行政機關在政策制訂的過程中，讓決策者與民眾共同討論及交換意見，可使政策規劃更加完善、符合民眾所需，降低民眾與政府之間的抗爭與衝突，提高民眾對政策的認同，進而增加政策的可行性，強化公共政策之執行。而這種公民教育過程，仍需經過一段時間的訓練與培養，讓越來越多的民眾去展現公

行政機關政策規劃研究機制

民義務感，充分對政府決策暢言，也能透過意見的交流檢視自己的觀點，而政策規劃和政策研究的資訊平台是一種公民參與教育的起點，此最重要的貢獻之一即為創造允許「挑戰」及理性辯論的文化。

三、塑造重視政府效能與效率的氛圍、強調提升行政機關治理能力

欲導入社會資源促進行政機關治理能力之提升，參與機制是現代民主化國家推動公共事務不可或缺的要害，唯有透過參與機制，行政機關可在政策制定過程之中，納入一些非營利組織、學術研究機構等來進行溝通，進而建構政策議題結盟和倡議。參與機制亦可適時導入散布在社會的資源，使政府不再是政策規劃之唯一來源，不但可減輕政府的行政負擔，也可使政府擁有更大的資源應用與彈性空間，緩和政府部門因傳統官僚體系運作上受限的難題。參與機制也可透過平等、互重與民眾構成互動理性及對話理性，有助於政策目標實現之知識與能量，並在政策規劃的過程中，經由與決策機關、公民和政策研究者（產官學）的互動增進彼此的瞭解，進而了解彼此的不足與對方的優點，消除對立、相互尊重，並以此種尊重為基礎來形成共識，以提升行政機關治理能力。

四、強化大學教育與政策實務的接軌

大學是人才培育的搖籃，美國大學教育尤其是公共行政方面，在課程設計與政策實務方面有相當的契合度，並建置有政府運作實務相關案例資料庫，使學生在校期間即開始模擬政府運作實務，致畢業後能立即上線。反觀我國理論與實務的連結則明顯不足，導致學校研究與政策之間存在明顯的鴻溝，而學生也多在畢業後進入公務體系才了解政府運作實務。因此，有必要強化學校課程設計與政策實務的接軌，以提升政策分析的可行性，並發揮學術研究支援政策研究的功能（黃忠真，2005）。增加大學在學學生參與政策規劃過程中研究與實務運作或設立實習課程等亦為方法之一。

五、培養不同政策領域學術專才並鼓勵學者從事主題延續研究

在某些政策領域，大學內的研究者常因無法確保得到足夠研究資

源而必須從事多元研究，在未來資源增加時，應鼓勵在此領域中持續耕耘的學者以各種形式參與。另在國家型的研究機構內應涵蓋不同專長的學者，並鼓勵其發揮專長從事政策規劃研究。另一個研究人才的來源為機關內研究部門人才，其一方面有專業知識又對組織生態較為熟悉。然最理想的組合是來自不同研究機構的多元人才合作模式，如此可以持續培養不同領域專才。

六、民間研究機關與智庫的發展與評鑑

誠如 James A. Smith (1991) 在思想掮客 (The Idea Brokers) 一書中指出：

智庫的影響不如表面所看般直接，它乃細水長流地在政策過程中藉著不斷地發酵、擴散與滲透，去同步影響公眾輿論與政治建置的思維，最終發揮左右決策者及其決策選擇的作用。

政策研究應用於政策制定過程亦是如此。為了凝聚政策創新能量，智庫需要人才與財力兩方面的資源，因而成功的智庫往往會與學術機構建立良好的關係，或是尋求獲得企業界與基金會的長期資助以持續發展。此外，更須透過與行政機關、各大政黨等機關及政策網絡的聯繫，來維繫向行政機關之決策核心傳達政策主張與方案的穩定管道。

行政機關辦理委外研究招標時，或可考慮與智庫進行合作研究，從妥善運用研究資源及增進政策建議周延性的角度，積極協調合作方式或是政策倡議，來滙集各領域頂尖且資深研究者，針對國家社會發展議題，來進行長期性的持續研究，促進國家社會之發展。

然而，在逐步增進與智庫的合作時，亦需要對智庫的研究能力有一較具可信度的評鑑機制，可參考國科會所編「中華民國科技組織績效評鑑作業手冊」⁸⁶，對民間研究機關或智庫加以評鑑，做為提升承

⁸⁶可下載自 www.nsc.gov.tw/pla/evaluation/menu/作業手冊－績效評鑑.doc

接公務機關研究計畫團隊能力的參考依據。

七、縮短政府與民眾間的信任差距

每遇有之重大公共政策執行，如核四、美濃水庫興建案等，總是爭議聲不斷，激烈之抗爭衝突更是時有所聞，社會大眾對於行政機關政策規劃的公正性亦存有質疑的心理。換言之，縱然制度之設計如何完備，行政機關與民眾若無法站在彼此信任的基礎點上，而以一种對立之關係進行對話與溝通，則彼此間不信任之衝突事件只會不斷發生（楊艾俐等，2005）。未來行政機關與人民之間應從新建立一全新的互動關係，也就是從原本之「雙軌式單向互動」轉換為「雙向式互動」，亦即彼此站在整體的考量上，從彼此信任以及合作的基本架構出發，以作為雙方互動的認知前提。為求達到「雙向式互動」之關係，政府須建立起公信力以力求人民之信任；相對地，政府亦須擺脫官僚心態，確實尊重和傾聽人民之意見。

貳、內在環境營造

內在環境營造有四個基本原則，此四個基本原則必須要在不同團體建立某種程度的共識與具體化，方能使以上的機制更加順暢。

首先為合法性（**legalisation**），即社會秩序和權威被自發認同和服從的性質和狀態。從根源上看，政府及其公共權力產生於人民的直接或間接授權。雖然人民授權的具體方式和過程在政府體制不同的國家會有所不同，但這並不影響其本質上的一致性，亦即人民對行政機關直接或間接授權是行政合法性的唯一來源和管制治理的前提。公民期望能從政府那裏得到回應性，包括以公共服務的受益者獲得政府提供的服務。所以，行政機關權力的運行必須為公共利益服務，否則不具有權力的合法性。

其次為課責（**accountability**），即行政權力具有服務於社會公眾的義務。從法治層次而言，有何種權力就應承擔一定責任；否則，權力就不具有合法性。公共權力的責任規定所體現者為管制治理的責任理念。它表明責任與權利是統一的、對等的。此責任性應該包括兩方

面的含義：第一、政府及其行政人員的行為對社會大眾負責，這是行政組織必須兌現的責任形式，即積極意義上的行政責任。第二、政府及其行政人員對自己的行為負責，對自身的失職、失誤承擔相應的責任，這是消極意義上的行政責任，是應該被追究的行政責任。管制治理的基本邏輯為任何行政主體都是責任主體，任何管制行為都必須處於責任狀態。

責任性對於管制治理的要求是十分具體的。首先，要求管制治理的主體始終保持對於公民或社會的廣泛關注，並且要求公眾能對管制治理特別是公共決策過程有較高程度的參與。其次，責任性還要求切實尊重和保護公眾的權利。公民是納稅人，有權享有合法的公共權利和福祉。公共管理者不能利用公共權力保護壟斷，以損害公共利益來滿足自我利益和保護政府部門及小團體的特殊利益。最後，責任性還要求管制治理體制保持靈敏的社會感知力，保持公共決策資訊系統的開放性和決策系統的有效輸出與回饋，使公民在公共決策上享有知情權與參與權，以保證管制治理的公平與公正。

再其次為協作性（partnership），即政府、企業和公民社會分享公共權力，共同管理公共事務。治理是一種多元的、民主的、合作的行政模式，其強調政府、企業和公民社會的共同合作，在相互依存的環境中分享公共權力，共同管理公共事務。對政府部門而言，治理就是從統治到掌舵的漸變；對公民社會而言，治理就是從被動排斥到主動參與的變化。這是一種以公共利益為目標的社會合作過程；從這一意義上講，治理實質上是一種合協管理。合協管理的治理理念，在某種程度上能夠進一步為公共事務治理結構的調適與轉型提供補充性的思維模式。亦即是，全面開放公共事務的治理界限，政府以對話、商談、合作的方式，以真誠、正確、合理的態度建立與非政府組織(NGOs)和公民社會的合作夥伴關係。國家的建設與發展事實上需要政府與社會各種力量的合協。一個國家政府與社會各種力量互動合協的能力愈強，愈能產生巨大的能量。為此，要通過政府生產性功能的轉移，通過社會責任的共擔，通過行政授權和契約外包等多種民營化形式，讓民間力量釋放出來，整合民間不同領域的力量，將民間資源導入國家

與社會發展之中，形成國家建設的合作網路。

最後為效能性（effectiveness），即管制治理能力的強弱以及由此產生的成效。與行政效率相比，效能是指組織預期目標達到的程度，著重品質層面。實現目標的程度愈高，說明組織的效能愈高。行政效率強化了時效性，效能則是強調結果性。體現在政府行政行為上，行政效率強調完成的工作數量和所花費的時間成本，而行政效能則重視工作的品質和為公眾提供服務的水準。組織在利用資源方面的高效率，必須在接近目標的過程中，不能出現有效率而無效能的情況。政府不僅要追求管制行為的高效率，更要重視政府給公眾提供的公共產品的品質和社會服務水準。

根據以上基本原則，提出以下內在環境營造的配套措施：

一、行政首長以重視並提升政策證據基礎為組織策略

欲使行政機關產生改變一有效方式為改變組織文化，而其中首長的領導風格十分重要。欲使研擬的政策規劃研究機制落實並發揮效能，首長必須重視政策的證據基礎，並在各項決策上恪守此原則。

二、機關內統計方式的改革與資訊透明化

隨著社會變遷和資訊時代來臨，人民無論是參與公共政策、監督政府施政，或是商業投資和消費行為，均有賴大量且正確資訊，而政府就是資訊最大的擁有者，為便利人民共享和公平合理使用政府資訊，增進人民對公共事務之瞭解和監督，政府資訊公開成為目前政府施政重要課題，須建立一套完整政府資訊公開制度，此即為政府資訊公開法立法的主要目的和原因。

政府資訊公開法於 2005 年 12 月 6 日經立法院三讀通過，規定了政府機關必須主動公開施政相關資訊，人民亦可要求政府提供其所需資，此法亦規範應公開資訊之政府機關和資料形式，並對政府資訊作一清楚界定與使用者付費原則。

在英國的研究發展單位與統計單位結合的情形十分常見，例如：英國的研究發展統計局（RDS）。許多目前機關內既有的統計數據在觀

察問題走向、評量政府效能、檢討措施優劣等並無法發揮最佳效能，故本研究認為須做檢討改正。另一值得商榷者為我國政府資訊公開法規範之使用者付費以及申請人必須說明申請用途等，是否成為民眾或研究者取得資訊的障礙？是否間接阻礙了不同政策論據的形成而使民眾與政府居於資訊不對稱的地位？此問題牽涉到政府資訊的擁有者為誰？本研究認為政府統計資料已投入相當程度的建置成本，目前仍有待加強者為建立獨立專業監督機制，定期審查政府單位所提供資訊，並針對其數量和品質等方面作一監控，以逐年改善政府公開資訊程度。

三、決策過程資訊公開

除了前述的政府統計與資訊公開以外，決策過程資訊公開亦為決定了政策規劃研究機制是否能達成所欲目標的關鍵因素之一。施政公開化和透明化是現今政府重要施政目標之一，除了資訊提供制度落實和保障了人民知的權利，也提供了人民監督政府施政的機會。過去政府資訊公開的觀點傾向保守被動之「如何公開」使公務人員不致觸法，對政策規劃強化參與的助益不大。今日民眾對政府施政決策常被動地仰賴媒體傳播，且其信度與效度常有待商榷，亦使政府立於不利地位。故認為未來可考量立法規劃政府機關在重大政策決策過程的不同階段應進行資訊公開接受檢驗，則可形成利害關係人參與的機制，減少弊端。

四、政策評估準則的確立以及能力的提升

成功的政策規劃需要事前評價 (appraisal) 與事後評估 (evaluation)。故在組織內部應依其政策議題的特性而訂定評估的準則，製作作業手冊外，亦應透過人才培訓與在職訓練提升評估的能力。

此外，為了提升評估能力，行政機關也必須加強對研究計畫進行評鑑。Davis、Nutley and Walter(2005:24-25)曾對如何評估研究造成的衝擊提出建議，並提出政府評鑑研究計畫的建議：

- (一) 政府在評鑑時必須有明確的目標，評鑑結果代表的意義以及如何運用也亦加以說明。

行政機關政策規劃研究機制

- (二) 評鑑時需採用多面向的研究影響類型以及多元的資訊來源，瞭解研究進行的不同階段所造成的影響。
- (三) 儘量不要將研究的影響只著重於工具目的，而忽略了在其中造成觀念的啓發、能力建立、文化的改變等。除了決策者與執行者以外，亦要考量研究對一般大眾造成的觀念上影響。
- (四) 爲了兼顧比例原則，減少評量的成本花費，可以採用以下方式：
 1. 建立國際專家小組進行專家評量。
 2. 發展資料檔案蒐集相關資料。
 3. 善用詳盡的個案研究開啓學習過程。
 4. 藉由發展代表性的測量監控影響發生的相關活動。
- (五) 必須認知無法一勞永逸地建立一個最好的衝擊評量方法，較好的模式是建立機制後從做中學。

五、化靜態被動的溝通協調機制爲動態主動的合夥模式

跨機關的協調分工合作相當重要，否則在政策規劃階段或著是政策執行階段容易一再出現操作上的困難，因此，推動小組的成立和組成相當重要，應由較高層來擔任小組召集人，統合並確認相關單位之責任分工，進一步啓動跨機關協調機制，並促使相關單位實際參與規劃與推動作業，順利政策之執行。

六、塑造政策規劃單位開放多元的文化以及行政機關決策時允許挑戰與承認錯誤的組織文化

組織文化會成爲政府機關改革的阻力，尤其在行政機關中階層關係常凌駕專業性，故形成不利的溝通環境，無法暢所欲言。另外，行政機關的決策環境不利多元思考型態，有時會爲了避免承認錯誤而抗拒挑戰，以上均有礙組織學習，亦不利於政策規劃的研究機制。

參、依政策議題特性而定的監督架構

本研究認為一個較為可行的政策規劃研究機制，必須考量不同的政策議題特性，且要跳脫傳統的線性政策規劃過程。依政策議題特性而定的監督架構為提升政策規劃研究效能與應用性的先決條件，因此一架構可允許創造政策自動回饋機制，而協助自動界定在何種階段應該採用何種研究模式。

一、前瞻與整合基礎性與知識性政策研究機制由中央協調統合

當前國家型科技計畫係由國科會扮演協調與作業管制的角色。然而，在不同部門因常面臨的議題多元、急迫性不一，未必均適合此一架構。故本研究認為惟有前瞻與整合基礎性與知識性政策研究機制由中央協調整合，一般政策應在大體的監督架構之下允許機關彈性運用不同的決策方式。

本研究認為各機關內部可仿效國科會在決定國家型科技計畫的過程，建立機制並發揮政策研究預算統合管理的功能。

二、選取重大施政領域建立持續監督架構

此持續監督架構又可分為事前評價、事中監督與事後評估：

(一) 事前評價

似乎可以學習英國的公共部門小組（Public Sector Team, PST），該小組屬於管制衝擊小組，穿梭於政府各部門之間、通過談判提出變革，並嘗試將這些政策變革付諸實施。該小組不具有提供建議之責，但會與各部門就政策議題進行論證和談判，以減少冗長之行政過程，並將其結果公開。由於公共部門在履行各種行政職能時，要對不同部門負責，以及要求更廣泛地參與諮詢、決策、彙報和檢查，這些過程容易導致官僚現象。若沒有經由有效的檢視，若干非必要的負面效果會使政府授權管理的公務人員的誘因和行動變得消極緩慢，也會使整個行政體系的生產力受到影響。

英國政府的公共部門小組隸屬內閣辦公室，並和政策部門保持一

行政機關政策規劃研究機制

定距離，以瞭解行政體系一線人員的現況和困境。誠如該小組發現：政策官員居然與提供公共服務的人員幾乎「沒有」或「很少」有政策聯繫，因此造成其對政策在執行過程中造成的問題不是很清楚。

(二) 事中查核

爲了有效提升政策規劃研究機制的效能，必須透過績效考核的方式來進行評估與改善。較佳的模式是將政策規劃研究機制與績效考核結合，做一綜合評比，並據以逐步建立健全的績效考核機制，以爲後續的經費補助發放之依據。

(三) 事後評估

爲達政策目標，如何有效擬定出策略措施來落實政策規劃之初所設定之各式績效指標是相當重要的。良好的政策學習機制應定期對政策回顧檢討，找出未能達成所設定之政策目標的原因、採取政策方案的策略選項是否有必要重新檢討，找出其中政策失靈的原因，以做爲排除阻礙後續政策規劃的障礙，做好政策學習。除確實檢討未能達成政策目標之原因外，亦要檢視政策規劃的制定是否合時宜，並同時與首長任期做配合，以做爲其施政政績的參考，如此才有可能提升政策連貫性。

三、改變目前對政策規劃研究的形式要件規定改採實質要件

目前行政機關的政策研究適用採購法引起相當多的問題，因研究計畫與機關一般採購性性質差異頗大，且缺乏彈性。故建議未來可檢討將某些採購程序上標準放寬並擴大彈性，且著重於實質審查。

另對於政策規劃的研究的要求各機關不一，故建議可以參考國科會所撰提「政策科技計畫績效評估作業手冊」⁸⁷發展相關作業手冊。在此作業手冊中提到有量化與非量化的指標，應可涵蓋各機關對不同方案特性研究的需求。例如：國科會將科技研究分爲基礎研究、應用研究、技術發展以及宣導、推廣與管理類，故在學術成效、人才培訓、

⁸⁷可下載自 www.nsc.gov.tw/pla/evaluation/menu/政府科技計畫績效評估作業手冊 0320.doc

技術產出、知識服務、技術擴散與服務、衍生效益等有不同的著重點。

肆、研究與政策的多元關係與互動原則

在英國證據為基礎的政策規劃過程中對證據的定義相當廣泛，包括了：專家知識、出版研究報告、統計資料、利害關係人的諮詢、政策選項的成本、經濟與統計模式。故在證據當中亦包括第一線實務人員工作經驗累積而成的知識以及主要決策者的知識。換言之，證據的形成應是在研究者與實務工作者間雙向溝通的過程。Nutley(2003)認為在某些政策領域當中較適合的溝通機制是較正式且有長久關係者，可能藉助於成立民間的機構（如：基金會、財團法人等非營利機構），然在其他領域則較適合的是彈性、多元與雙向的聯繫管道（例如：人才交流、借調等）。

英國的優化管制任務小組(Better Regulation Task Force, 1997)曾提出政策規劃與政策研究間的互動應重視五大原則：適度比例性（Proportionality）、課責系統（Accountability）、政策連續性（Consistency）、透明公開原則(Transparency)、焦點式的(Targeted)。此五大原則可促進研究與政策的互動關係。換言之，研究可協助政府定義是否應該干預以及是否干預的工具與手段過度、研究者可以較中立的立場代政府從事公共諮詢並說明政策論據、研究可減少決策風險並提高決策的持續性、研究協助散播政策說帖並將政策過程公開化、研究協助在政策過程中聚焦於政策問題而不被別的議程取代。

一、政府專家與專業溝通中介人才合作

政府專家與專業溝通中介人才合作有若干好處：可以提升方案管理的效能、可以促進利害關係人之間的溝通等。在一個更講求證據的政策規劃架構之下，政府業務幕僚的重要性不減反增。業務幕僚的專業經驗可以在政策規劃的初期提供極大的效益，尤其在澄清問題上。然而政府幕僚仍有例行性事務的壓力，故其需要專業的溝通中介人才參與。此專業溝通人才有別於研究者，亦不適宜由研究助理兼任，應以曾於公務機關任職或與公務機關有密切接觸之公共關係、方案管理、顧問人才為宜。

行政機關政策規劃研究機制

二、鼓勵機關人員貢獻實務經驗，以縮短研究與政策之間的距離

研究成果的可行性是整體努力的結果，需要機關與智庫的通力合作。目前我國政府機關與智庫的旋轉門效果並不高，機關人員參與委外研究並無報酬，因此，應設計機制鼓勵機關同仁貢獻實務經驗，例如給予部分報酬、要求受委託智庫於研究完成後與機關參與同仁共同將研究成果發表於國內外期刊等，都是可以考量的方式（黃忠真，2005）。

三、強化政府機關統計與內部資料的建構

本研究顯示，個案式的政策規劃研究很難達成預期效果，因政策的證據基礎必須先來自於機關內部平時統計或是研究資料的累積。在英美的經驗亦顯示，證據為基礎的政策途徑無法滿足所有的政策領域，因為在許多領域仍存在相當大的知識缺口且研究的品質參差不齊（Nutley, 2003:5）。規劃者應摒棄「以一個委託研究提出政策解答」的心態，對研究有較適切的期待。

伍、其他配套措施

一、檢討減輕行政負荷

政策規劃研究絕非在遇到政策問題時才開始進行。在政府行政機關內的人員最適合隨時監控施政績效、發掘問題並提出改進建議。然而，目前行政人員普遍工作負荷量大，且缺乏創新動力，使政府機關傾向回應外界刺激。

中央的政策規劃研究機關須增加對政府各部門政策規劃的策略能力建立的訓練、資源以及服務（必要時參與計畫），改變目前較偏重考核的現況，如此可增加與政府機關的互動。表 5-1 所指出 OECD28 個會員國家用來減輕行政負荷的策略，可做為我國之參考。

表5-1 OECD28個會員國家用來減輕行政負荷的策略

減輕行政負荷的策略	會員國數
用政府方案來減少行政負荷	26
設定方案的量化目標	12
使用資訊溝通技術	26
簡化政府的行政流程	24
重新分配政府不同層級和政府部門間的權力和責任	20
建構衡量行政負荷的系統	15
其他	5

資料來源：OECD. (2000). Responses to the survey on regulatory capacities in OECD countries. Paris: OECD.

二、網路資訊平台的建立與管理

政策規劃和研究專責單位應建立評估諮詢平台，以彙整各種辦理政策規劃之情形，包含事前公告其諮詢文件、說明會公聽會時間、地點與其他表示意見之方式，在必要情境下，可主動邀請相關業者或其公私部門參與；並於事後則公告企業、人民書面意見全文及口頭意見要旨，以及相關單位和專責單位之回應。

三、政策的持續性與回應性

政策應是一個不斷反饋的過程，故要確保導致改變的一些作為持續，如此才可能瞭解這個政策是否有效，亦才能去考量是否繼續政策以及是否需要修正與改進。政策連續性係指決策的連續性與可預測性（predictable），亦即政府標準的執行應該公正無私。決策若經常朝令夕改或前後衝突，將使大眾對政府失去信心。

行政機關政策規劃研究機制

第六章 研究發現與建議

結合了英美制度的探討、我國政策規劃機制整體與個案討論等，加上焦點團體以及專家審查意見，本章呈現研究發現與具體建議。第一節將英美制度、我國的行政機關政策規劃與研究以及個案研究的結果，以整合而較精簡的方式呈現。具體建議均針對研究發現所提及之重要議題及背後可能因素等，彙整專家學者、受訪者的意見並經過研究小組的討論後方才提出。

第一節 研究發現

綜合歸納我國政策規劃研究機制的現況、遭遇到的困境、英美經驗以及個案分析的啓示如下。

壹、英美政策規劃研究機制發現與啓示

在英美，證據為基礎的政策規劃機制之建立多奠基於「經濟效益」的提升，故前提為必須要能有效地計算規劃所節省下的成本以及能有效計算不同政策選項的成本效益差距。我國目前僅有少數的資本建設與採購方案可做量化的計算，另發展型與管制型方案為主的行政機關人員對以成本效益為決策的重要考量基準仍存疑。

另一個證據為基礎的政策規劃考量為減少政策對業者與民眾可能的衝擊，故有管制衝擊影響評估的興起，可對無法明確量化計算成本效益的政策領域進行事前評價。

綜上所述，強化政策規劃研究機制的出發點應為政府效能的提升，又包括兩個面向，即提升經濟效能以及減少社會衝擊，必要時兩者必須取得平衡。由於不同部會間往往著重點不同，故亟須以一統合的觀點來檢視兩個主要問題：是否需要干預？決策中所應考量的主要標準為何？圖 6-1 的 X 軸會運用到管制衝擊影響評估的政策工具，而 Y 軸則決定政策議題特性以及評估的指標。



圖6-1 政策議題分類

資料來源：研究小組整理

一、政策規劃流程

英國的政策規劃過程主要分為四階段，而美國聯邦政府規劃過程大致可分為三階段。

(一) 英國的政策規劃流程

1. 議題設定與合法化：方案合法化、澄清議題、訂定計畫、設立規劃小組。
2. 研究與分析：蒐集資訊、分析知識、回顧過去服務傳遞的能力。
3. 策略方向設定：發展政策綱領、規劃願景、定義策略方案與目的。
4. 政策設計與行動計畫：發展、具體化、評價政策選項以及預備執行。

(二) 美國的政策規劃流程

1. 公共議題認定：透過民意調查、大眾傳播媒體以及公民投票等決

定議題的來源。

- 2.政策研究與規劃：透過總統及其行政部門、利益團體、國會幕僚、智庫、專業研究機構結合學界等多元來源從事研究並提供政策替選方案。
- 3.政策合法化：從事議價、溝通與協調，同時透過方案評鑑等級工具法評量等政策工具評量方案規劃及執行績效。

研究發現美國相當重視議題的來源，以及在政策規劃過程中議價、溝通協調的過程，而英國較重視的是為執行做準備的策略方向設定與行動計畫。兩國均已發展方案評鑑等級、風險評估等工具。此外兩國均特地劃分一個獨立的階段為政策研究跟規劃的階段，可見兩國均相當重視各種資訊的彙整和分析，以及利害關係的觀點的成形。

二、外在環境分析

外在環境分析所問的問題為：重視政策研究是否為主流典範？提升政府效能與政策效益是否為主流典範？公共領域以及學術領域的組織與能量是否能支持政策研究機制？本研究發現英美之所以可發展證據為基礎或知識為基礎的政策規劃，其外在環境提供一定的助力：

（一）英國經驗－以證據為基礎

- 1.主流政治意識型態強調政策必須以證據為基礎。
- 2.強調政策須產出最佳價值，故重視成本效益。
- 3.與大學合作密切並由政府協助發展智庫。

（二）美國經驗－以知識為基礎

- 1.研究能協助引導決策者找到較佳解決方案。
- 2.因經濟大恐慌而強調提升政府效能。
- 3.民間智庫與研究機構足以提供研究能量。

行政機關政策規劃研究機制

英美在今日相對較重視政策的研究基礎重要的動機來源為重視成本效益及提升政府效能。兩國亦有一些些微的差異，例如美國較朝向於知識為基礎(knowledge-based)，認為研究可以協助引導決策者，但是研究本身並不是最後的答案。英國強調的為證據基礎的政策，較重視規劃與執行的結合，強調的是個案所累積出來的方案選項的有效性(what works)。

三、內在環境比較

本研究在內在環境部分探討：組織決策過程是否有利政策研究機制形成？資源、人力與技術是否有利政策研究機制形成？橋接政策與研究以及政策規劃的監控回饋機制是否存在？結果發現：

(一) 英國經驗－以證據為基礎

- 1.認為決策過程無法擺脫政治干預，然仍強調工具理性，認為工具理性可提升實質理性。
- 2.在不同政策領域成立規劃團隊，研究與預算部門則出版工作手冊與範本。
- 3.財政部扮演重要角色，要求決策過程中均要從事研究。

(二) 美國經驗－以知識為基礎

- 1.決策過程相當重視需求的確認與一致性。
- 2.政府機關、民間智庫、協會或專業組織多。
- 3.已建立各種政策評估與方案評鑑的技術。
- 4.成立許多機關致力於政策規劃與研究，如：OMB。

英美比較結果發現，預算的單位扮演相當重要的角色，屬於棍子的策略，機關為符合預算規劃與執行的諸多要求，不得不做研究。英美兩國均由中央提供政策規劃及研究部門工作手冊的範本，包括各種政策評估以及方案評鑑的技術與操作的手冊。但是英美的經驗也告訴

我們，決策過程當中確實受到政治因素的影響，與其避而不談，不如在規劃的過程中即將政治因素考量在內。

四、公共議題屬性

本研究發現因議題屬性不同，故英美均將政策方案做類型的區分⁸⁸。對不同公共議題的屬性有一體適用的策略性手冊，如英國財政部所出版的綠皮書、策略生存手冊等。區分公共議題屬性的意義為可針對不同特性建立監督架構，英美均有針對特殊的採購或管制方案設計監管機制，例如管制衝擊影響評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)。

貳、我國行政機關政策規劃研究現況影響因素

行政院研考會、國科會與經建會扮演的角色為綜合型政策規劃機關，其重要任務或可歸納為政策規劃品質的提升、政策協調、以及資源的整合、分配與管考等。在過去總體資源投注在於經濟建設以及科技政策上相對於一般政策為多，故在 2006 年的政府科技計畫中「政策計畫」核予經建會與研考會額外政策計畫經費⁸⁹。

在過去政策規劃的問題有：研究發展、計畫管制考核係不同業務區分，連結較少，另政策研究的預算亦與計畫執行預算並無明顯關聯。目前我國由行政院所屬機關執行的科技計畫是一較完整將研究與計畫執行等結合的政策領域，雖然目今對科技政策的概念略有擴展到非技術類的科技政策對社會的衝擊，然而，科技研究仍以技術的發展為主，

⁸⁸英國將政策方案分為(1)政策或方案發展(2)新的或替代資本方案(3)使用或移轉既有資產(4)特殊管制(5)採購案；美國將政策方案分為(1)聯邦提供的方案(2)聯邦提供地方經費補助(3)依公式給予經費的方案(4)管制為主的方案(5)資產與服務取得的方案。

⁸⁹研考會與經建會計畫名稱均為「政策議題研究」，申請經費各為 1 億元整，請參照「95 年度政府科技計畫審議結果」(www.nsc.gov.tw/dept/pla/evaluate95/95 審議結果/Results/Others/50 政策計畫定稿 0905.pdf)

行政機關政策規劃研究機制

亦即研究的目的偏向於知識以及技術產出⁹⁰。國科會在發展科技計畫的規劃過程，雖有其政策的特殊性，然其作業流程以及細部的作業手冊仍值得成爲橋接政策規劃與研究的參考。

其次，涉及跨部會、跨領域的議題越來越多，而此種政策問題原本即具有衝突的本質，此時研考會、國科會與經建會即扮演相當重要的協調角色。若此時政策規劃研究仍以單一部門的觀點爲主時，可能會造成政策合法性的削弱、浪費資源以及負面社會衝擊。

目前各機關研究與政策連結的形式相當多元亦有差距。研究發現，行政機關認爲研究確實可以發揮效能者多在問題導向或技術導向類型。在發展型或管制型的方案當中，規劃部門對於「單一」研究在擬定政策議程的助益持較保守態度。以上的態度多少受到機關決策文化、行政人員組成的同質性、行政人員的學科背景以及議題特性等影響。在政策是否有證據基礎的看法上，也因政策部門角度不同而異，此牽涉到對研究證據的可得性及其詮釋⁹¹。

綜合言之，目前「政策規劃研究機制」如 Nutley(2003)所言有三個層次的問題：一爲研究證據本身的限制、一爲政策過程的限制、另外爲研究與政策間互動的限制。三者間雖然彼此相關，然而若以前兩個問題尚未獲得解決，而抗拒增進研究與政策互動，無異因噎廢食。然而，我們必須要對於目前存在於決策理性以及研究證據的諸多問題了然於胸，以避免太過激進的行動⁹²。

本研究經實地訪談行政院研考會、國科會、經建會、經濟部、環

⁹⁰政府科技計畫績效評估作業手冊中將計畫分類爲基礎研究、應用研究、技術發展、以及宣導推管理計畫，並將計畫績效分爲量化與非量化。其中，量化績效分爲學術成就、人才培訓、技術產出、知識產出、技術擴散與服務、衍生效益等六類，非量化績效分爲學術成就、技術創新、經濟效益及社會影響等四類。請參照《政府科技計畫績效評估作業手冊》(2002.3)下載自 www.nsc.gov.tw/pla/evaluation/menu/政府科技計畫績效評估作業手冊_0320.doc (下載日期 2006/2/22)。

⁹¹例如二代健保的規劃以及毒品減害政策的規劃即爲明顯的證據競爭的例子。

⁹²太過強調政策一定要依據研究證據或決策過程一定採完全理性均是好高騖遠的做法，其不但無法達成，且可能會導致更多的問題。故研究證據與決策程序呈現互相合作又制衡的關係，可在共同的基礎上進行價值競爭，其目標爲發展出更好的政策。

保署、衛生署、法務部與勞委會後，配合毒品以及限塑個案的討論，有以下發現。

一、外在環境面臨問題：

- (一) 對政策形成須有研究基礎尚未形成共識。
- (二) 部分政策領域研究資源與人才有限。
- (三) 政策受到其他政治因素影響。
- (四) 政策規劃與研究過程資訊公開有待提升。

二、內在環境面臨問題：

- (一) 不同機關橋接研究與決策機制發展程度不同。
- (二) 不同機關研究資源不均，規劃人力不足且能力待提升。
- (三) 普遍缺乏方案評價與評估的工具。
- (四) 政策管考重疊，且未必能提升規劃品質或政府效能。
- (五) 強調上下指揮監督以及缺乏延續性的組織文化不利於研究與政策規劃橋接。

三、政策議題特性面臨問題：

- (一) 不同機關對實證研究重視程度與研究量能差異大。
- (二) 牽涉跨部會決策時常對證據有不同詮釋。
- (三) 不同議題對研究類型的需求不同。
- (四) 不同議題形成社會衝擊不一，某些政策衝突本質較明顯。

四、我國有關「政策研究」的問題

在我國「政策研究」目前面臨的問題部分，特別著重探討：過去的研究是否能定義並填補知識缺口？是否有適合的研究與評估方法？是否有適合的系統性回顧技巧？發現的問題與建議如次：

- (一) 目前的統計數據無法提供較完整圖象、缺乏數據或是數據

行政機關政策規劃研究機制

無法評量計畫績效，故在政策研究的開端即缺乏事實資料，導致背景分析產生困難。

- (二) 因為研究目的偏向技術取向或解決問題取向或委託者的需求不明確，導致研究未能協助釐清知識或證據的缺口。
- (三) 因學術社群人力有限，或是因跨領域的團隊工作模式尚未形成，使得專業政策領域研究人才有限或缺乏。
- (四) 對於政策可行性的評估相關學術研究較少、且不同政策領域或個案評估的方法論與指標有異，導致目前仍缺乏共識、技術亦不成熟。
- (五) 研究證據的信效度採用常在研究者之間以及決策和實務工作者間無法達成共識，社會政策研究尤其明顯，故尚未建立一較能為不同利害關係人所接受的共識。
- (六) 如前所述，由於不同學科基礎的方法論不同，且個案研究累積的經驗仍不足，故在從事系統性回顧時缺乏方法論基礎。

茲將我國有關政策規劃研究的限制、可能原因與解決方案整理如表 6-1。

表6-1 我國「政策規劃研究」的限制、可能原因與解決方案

政策規劃研究的限制	可 能 原 因	建 議
缺乏基本事實資料（統計資料）做為背景分析依據	目前的統計數據無法提供較完整圖象，可能因無數據或數據無法評量計畫績效	重新檢討機關統計資料的形成並與規劃、研究與管考連結
研究未能協助釐清知識缺口	1.研究目的本非釐清知識缺口（技術取向或解決問題取向）	1.依不同研究性質訂定標準

政策規劃研究的限制	可 能 原 因	建 議
	2.委託者的需求不明確 3.研究方法無法協助釐清研究缺口	2.於計畫先期作業釐清需求 3.於計畫先期作業確定資料蒐集的方法並透過審查提升品質
專業政策領域研究人才有限或缺乏	1.學術社群人力有限 2.跨領域的專業需要不同背景專業人才，然目前學術社群缺乏團隊工作模式	1.由民間團體挹注 2.鼓勵跨領域專業組成研究團隊
研究證據的信效度採用無一定標準	研究者間以及與決策和實務工作者間無共識	設立論壇分組討論形成共識與範例並持續修正
缺乏政策可行性評估標準的共識與技術不成熟	1.缺乏相關研究 2.不同學科方法論有異 3.評估指標依個案而異	1.規範政策議題研究報告中必須包括可行性評估 2.設立論壇分組以案例討論形成共識及範例並持續修正 3.建立量化與

行政機關政策規劃研究機制

政策規劃研究的限制	可 能 原 因	建 議
		質化的評估 指標選項供 個案選擇採 用
從事系統性回顧缺乏 方法論基礎	1.缺乏相關研究 2.不同學科方法論有異	1.設立專門研 究經費從事 定期系統性 回顧並從經 驗中學習 2.設立論壇分 組討論形成 共識與範例 並持續修正

資料來源：研究團隊整理

五、我國「決策過程」的問題

本研究檢討了我國現有機制是否有助提升決策過程的理性？以及現有機制是否能將政治考量納入？並認為決策過程當中組織的資源與能力與組織內人員的溝通與文化等均會影響到是否有助於產出較具備研究證據的政策方案。

（一）組織資源與能力的現況

- 1.由於預算結構不一、各部門政策議題特性差距及對研究需求量不一、或部門首長決策模式與對決策資訊需求不一，導致各機關投入政策規劃資源差距大。
- 2.除了資源不均導致基本決策資訊來源差距大外，各部會間尚缺乏政策規劃資訊積極共享模式，有許多可能的原因，如：人員更迭頻繁使實務經驗累積與制度化的程度不一、某些方案持續

性低、缺乏資源共享平台、政策規劃人員缺少業務聯繫與交流機會、研究成果資訊分享未直接觸及相關業務主管與承辦人員。

- 3.可能因規劃人員的專業多為機關政策議題領域相關學科，或在機關內缺乏可提供相關訓練的師資與課程等，目前的規劃人員缺乏系統性政策規劃相關訓練，多半採做中學或師徒制的訓練過程。
- 4.各部會間外部參與協助政策規劃研究的經驗不一、或規劃人員在進入機構前缺乏政策規劃訓練、或因規劃人員內化實務經驗而培養能力的程度不一，使各部會規劃部門的政策規劃能力落差大，部分較倚賴實務部門。
- 5.由於主政者更替太頻繁以及目前的政策較多以短期解決問題模式進行，缺乏長期規劃或是規劃後亦難以持續，政策缺乏一貫性 傾向個案解決，導致後端的問題不時浮現。
- 6.由於過去較強調由上而下的政策，加上評估政策方案的技術未臻成熟，或是組織文化較不能容許試誤過程，傾向於最佳的實務模式，故在規劃時即缺乏替選方案競爭過程。
- 7.較少使用試辦方案來檢討與修正政策方案。
- 8.目前政府機關對於跨國政策學習尚停留在於制度的介紹與比較，較少以比較研究方法深入探討政策環境以及是否可以汲取經驗。另外，因經費預算限制使研究或決策人員出國考察機會減少，對於比較與政策學習不利。缺乏對比較研究以及風險評估的工具使用的熟稔程度，使得跨國政策學習缺乏風險評估。
- 9.雖在重大公共建設以及科技計畫已建立部分政策方案評價工具，然仍缺乏相關指標以及檢討改進措施，仍需發展更細緻政策評價與評估工具。

茲將我國有關「決策過程」的限制、可能原因與建議整理如表 6-2。

表6-2 我國有關「決策過程」的限制、可能原因與建議 - 資源與人力

決策過程的限制	可能原因	建議
各政府部門投入政策規劃資源差距頗大	<ol style="list-style-type: none"> 1.預算結構不一 2.各部門政策議題特性差距，研究需求量不一 3.部門首長決策模式與對決策資訊需求不一 	<ol style="list-style-type: none"> 1.檢討預算結構 2.挹注特別資源協助訂定研究議程 3.營造證據為基礎的決策意識型態
各政府部門累積之基本決策資訊差異頗大而缺乏資訊共享模式	<ol style="list-style-type: none"> 1.人員替迭頻繁使實務經驗累積並制度化程度不一 2.某些方案持續性低 3.未建立資源分享機制與業務人員聯繫網絡 4.研究成果的資訊分享未直接接觸主要業務單位承辦人與決策者 	<ol style="list-style-type: none"> 1.強化決策資料庫的建立並形成機制 2.整合並擴大方案領域，避免未經檢討推出新方案，營造重視方案延續性決策文化 3.推動政策網絡以及以訓練、網路族群等增進互動 4.以多元方式傳播研究成果，包括定期辦理研究成果發表會並透過網絡邀請參與者、透過圓桌討論等型式充分交換意見

決策過程的限制	可能原因	建議
政策規劃人員所受系統性研策研擬訓練有待強化	<ol style="list-style-type: none"> 1.各機關政策規劃人員專業為機關政策議題相關學科 2.缺乏可提供相關訓練、教育與師資 	<ol style="list-style-type: none"> 1.透過職前或在職訓練以及機構外進修管道強化 2.於大學教育(含進修推廣教育)中增加相關學程或是由民間團體延攬師資提供
政府部門間政策規劃能力不一，整體而言能力有待提升	<ol style="list-style-type: none"> 1.外部參與協助政策規劃研究經驗不一 2.人員多為專業背景然不一定曾接受政策規劃相關訓練 3.能力培養需要實務經驗，故會因人而異 	<ol style="list-style-type: none"> 1.增加規劃人員訓練與交流機會、建立資訊平台分享資源 2.職前或在職期間提供訓練、作業手冊等 3.確實執行人員更迭業務交接、以團隊模式取代單人業務模式、強化傳承
缺乏政策連貫性傾向個案解決模式	<ol style="list-style-type: none"> 1.主政者更替太頻繁 2.政策傾向短期解決問題模式，缺乏長期規劃或規劃不易延續落實，導致後端問題一再浮現 	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立行政機關副首長長任制 2.配合系統性回顧研究加強政策檢討機制

行政機關政策規劃研究機制

決策過程的限制	可能原因	建議
缺乏政策替選方案提出與評估以及實驗方案的運用過程	<ol style="list-style-type: none"> 1.由上而下的政策 2.評估方案技術未臻成熟 3.不容許試誤的行政機關組織文化 	<ol style="list-style-type: none"> 1.須建立證據為基礎的政策規劃途徑共識 2.增加評估研究以及建立知識庫累積經驗 3.以行動研究尋求內部效度持續改善方案同時建立退場機制
跨國政策學習時缺乏系絡考量及風險評估	<ol style="list-style-type: none"> 1.對跨國政策學習的誤解 2.缺乏比較研究方法 3.缺乏風險評估工具 4.因經費預算限制研究或決策人員出國考察研究機會減少 	<ol style="list-style-type: none"> 1.必須建立方案有效係機制與系絡互動下的結果之概念 2.建立比較研究方法學社群累積知識 3.可模仿應用英美風險評估工具並加以改進 4.國外制度實務的學習儘量取得第一手資料
缺乏較細緻政策評價（即事前評估）工具	<ol style="list-style-type: none"> 1.目前的政策評價工具較缺乏具體指標 2.對目前使用的政策評價工具缺乏檢討 	<ol style="list-style-type: none"> 1.於不同政策領域逐步發展 2.應定期檢討與改進

資料來源：研究團隊整理

(二) 溝通與文化

- 1.由於行政倫理的轉變以及缺乏議題討論場域，現今機關內及機關間溝通協調普遍缺乏機制或效果不彰。
- 2.由於目前大部分的行政機關仍然採責任制的業務分工，使同一行政部門單位間以及行政部門間均分工明確，較少溝通管道。在跨部會或跨單位的政策規劃會議中，或因各部門重視程度不一或是承辦人或主管分身乏術，溝通參與者常未包括實際決策者。
- 3.各機關均有本位主義，會尋求能符合機關目標的政策方案選項，故跨部會政策領域須統整協調機制。
- 4.行政文化較不傾向公開資訊或是公開資訊的管道無法觸及重要利害關係人，故決策資訊公開透明度仍有待提升。

茲將我國有關「決策過程」的限制、可能原因與建議整理如表 6-3。

表6-3 我國有關「決策過程」的限制、可能原因與解決方案 - 溝通與文化

決策過程的限制	可能原因	建議
機關內與機關間溝通協調缺乏機制或溝通時間點太少、參與者未同時包括決策與執行人員	<ol style="list-style-type: none"> 1.行政機關內目前業務分工模式通常為不同業務分屬個別承辦人、單位間亦分工明確 2.跨機關缺乏溝通機制 3.整合性的政策規劃過程中常須召開協調會議、承辦人分身乏術 	<ol style="list-style-type: none"> 1.機關內：透過任務編組指派專人負責協調溝通並建立機制、專案推展並落實小組工作模式 2.機關間：多鼓勵政策網絡的形成與面對面溝通 3.建立機關內專案工作團隊，可互相支援與分工，會議外

行政機關政策規劃研究機制

決策過程的限制	可能原因	建議
		透過多元溝通管道（如：電子郵件群組）暢通溝通管道
涉及跨部會政策領域現有機制統整協調成效受到限制	1.行政倫理改變 2.缺乏議題討論場域 3.機關本位主義	強化內閣會議功能
決策資訊公開透明化有待加強	1.行政機關組織文化不願意公開過程 2.資訊已公開但未觸及重要利害關係人	1.立法規範 2.加強宣導並建立政策倡議結盟
急迫性的政策常須在最短時間找到單一最佳解決方案	媒體、民意代表機構與輿論壓力增加不確定性	在規劃過程中將政治因素考量在內

資料來源：研究團隊整理

六、我國研究與決策過程互動的問題與建議

此部分是本研究的重點，目的在於回答：現有的機制是否能有效增進研究與決策過程的溝通？以及是否需要建立額外制度連結？等兩個問題。現有機制不利促成互動或是機制缺乏的因素有：

- （一）行政機關內的資訊不夠公開或未結構化，研究者蒐尋、取得不易。或因年代較久，業務承辦人更迭頻繁，使資料佚失。
- （二）因研究者與決策者缺乏平時溝通管道，而計畫越來越傾向短期為主，故較少能發展長期合作關係。
- （三）因期前溝通不足、或期前作業機構外審查者與行政機關的

焦點關心有別、行政機關研究計畫太仰賴外部審查、未闡明其所欲的產出或其無法接受的政策方案選項等因素，使政策研究者與規劃者資訊不平等。

- (四) 因決策者與研究者各有未明示的議程，使政策研究者與規劃者間常出現期望落差。
- (五) 目前研究計畫的管制仍適用採購法，且從事實質考核需要花費更多行政與時間成本，使目前的政策規劃研究過程仍重形式而非實質考核。
- (六) 許多議題均需要跨領域專家，而當資源有限時，研究者間容易形成競爭多於合作關係，結盟不易，或因行政人員的學科背景而限制了其尋找專家參與規劃的領域。

茲將我國有關「政策規劃研究」與「決策」兩者互動的限制、可能原因與建議整理如表 6-4。

表6-4 有關「政策規劃研究」與「決策」兩者互動的限制、可能原因與建議

兩者互動的限制	可能問題	解決方案
研究者無法取得某些內部資料或無法取得研究主題有關的系統性整體資料	1.研究者不知有此類資料或無法取得 2.業務承辦人更迭頻繁資料佚失	1.期前作業溝通不足 2.建立資訊平台可隨時掌握政府資料
研究者與決策者間缺乏平時非正式溝通管道及長期合作關係	1.缺乏交誼場合 2.計畫多以短期為主	1.推廣實務工作者進修風氣並提供資源管道 2.允許較長期的計畫與後續諮詢（例如：二代健保模式）

行政機關政策規劃研究機制

兩者互動的限制	可能問題	解決方案
政策規劃者的需求不夠明確或任何一方已有定見使溝通關係不平等	<ol style="list-style-type: none"> 1.研究計畫期前作業溝通不足 2.機構外研究計畫審查者的焦點關心與行政機關有別 3.行政機關未闡明其無法接受的政策選項為何 	<ol style="list-style-type: none"> 1.對計畫進行過程資料揭露加以規範 2.建立審查手冊以及強化與審查者的溝通 3.規劃或決策者應明示機關立場，但對可能選項持開放態度，允許政策辯論
決策者與研究者間需求或期望與實際可達成的落差	<ol style="list-style-type: none"> 1.研究計畫期前作業溝通不足 2.決策者與研究者各有未明示的議程 	引進專業溝通中介或是方案管理人才
政策規劃研究進行過程中過度強調形式考核而缺乏實質考核	<ol style="list-style-type: none"> 1.對研究計畫的管制適用採購法 2.實質考核需要更多行政與時間成本 	<ol style="list-style-type: none"> 1.檢討修法的可能性，增進彈性 2.引進民間智庫協助

資料來源：研究團隊整理

參、重要議題

一、胡蘿蔔或棍子策略？

中央政府在強化政策規劃研究機制上，可採「胡蘿蔔與棍子」策略。一方面建立機制並結合資源的分配、管制考核等強化政策規劃中研究的角色，例如：英美在強化政策規劃研究機制經驗，十分強調預

算管制單位的角色，且將預算管制與考核結合。另一方面，中央政府也以研究經費補助、人員的訓練、作業手冊、資訊平台、獎項等方法，激勵中央與地方政府機關強化政策規劃研究。英國政府常使用建立社群的方式加強並加快改變的影響力。例如，透過內閣辦公室（聯絡官）專人與各政府部門的研究者結盟，以強化證據為基礎的決策。從中央到地方亦採相似的途徑⁹³。

本研究建議在配套措施尚未完備前，應以鼓勵的方式逐步推展此機制。至於未來是否走向立法規範，則應視各機關適用的情形與經驗再行檢討，或可朝向決策過程資訊公開的規範間接要求政策規劃恪遵此機制程序。

二、政府組織或民間主導？

中央政府欲強化政策規劃研究機制亦可透過民間團體的投入協助解決目前組織上、預算上、人力上的困窘。然而，在運用民間團體時政府亦必須擔負品質管控的責任。

三、一體同仁或因地制宜？

中央政府可以建立一套既成機制要求各機關一體適用遵循，再從其進行的過程中逐步檢討改進。抑或可以依各機關政策領域不同而訂定不同的適用標準，並由其自行檢討改善。本研究結果較傾向以長期規劃、漸進改變並允許各機關在架構下彈性運用以及自行發展運作模式。

四、建立跨部門共同選題機制

未來政策議題和其所牽涉的部門絕非僅限制於單一部門之中，「科際整合」已是一重要且不可或缺概念。未來可建立跨部門共同選題機制，透過一政策問題的許多面向，分別由不同部門將整體政策共同建構出來，更能使資源做有效整合利用和合理分配。惟必須由一較高層

⁹³爲了執行 1998 年的犯罪與失序法案，各地方政府必須成立地方的合夥團隊(Crime and Disorder Reduction Partnership)，中央設立了聯絡官 (Home Office Regional Directors)，負責督導地方團隊進行研究與建立證據基礎的工作。

行政機關政策規劃研究機制

級單位來主導進行總體策略規劃（或由行政院副院長、政務委員），並協調所屬部門任務工作編組。更重要的是課責性的問題，單一決策中心能有效快速反應外界需求，政策失敗也由政務官負責下台，但跨部門間的協調不易，責任歸屬不清，若政策發生問題時，較難以追究責任所屬，和不易釐清發生失敗的環節。

中央政府欲強化政策規劃研究機制，無論其採用激勵或管制策略，最主要的利害關係人為行政院所屬的行政機關。可以預見者，行政機關可能傾向維護本身決策的自主性、抗拒管制可能帶來的額外工作量。

政策規劃研究機制的建立與強化必須建立在政策資訊公開的基礎上，政府機關若無資訊開放的準備，或是對於接受來自於各界的挑戰尚無準備時，則在推動的過程會大打折扣。

爭論的焦點可能會聚焦於在標準的擬定（是否在不同政策領域應建立一致的標準？）以及強制的績效指標等問題，與一般跨部門的政策規劃所面臨的問題並無二致。而在實務層次可能面臨的問題又涉及如何落實、各種研究與評估的工具是否已具備並在使用者間形成共識？

建立政策規劃研究機制亦需要個人研究者以及民間研究機構的資源挹注，故必須徵詢大學研究者、研究機構與智庫的意見。若對於政策規劃相關研究設定較嚴謹的格式與標準，可能會引起學者間不同意見。

第二節 建議

由以上討論可得知，建立與強化我國政策規劃研究機制非一蹴可及，而需建立體制並經歷累積經驗與修改的過程。故改變的第一個前

提即為瞭解沒有一勞永逸的政策規劃⁹⁴，任何的政策均須因應時間調整。然而，由於諸般內外限制，目前部分行政機關仍然缺乏此種動態的政策觀，亦缺乏政策面臨挑戰時的危機處理，或對於外在挑戰缺乏兼容並蓄的能力。本研究深切體認「研究」並不是所有政策問題的解答，然而卻是可以協助規劃者將目標與可運用的資源與方案選項明確化、為有效執行做準備、並達到更接近所欲目標的工具之一。而研究（不等於委託研究）多元角色的發揮端視具有政治責任的決策者及其業務幕僚如何巧妙地在規劃過程中運用之。建議未來應朝向知識為基礎的決策（**Knowledge-based decisionmaking**）以及以證據考量為前提的政策（**Evidence-informed policy**）前進。

然而，本研究認為欲增進研究與政策間的關係，毋須等待政策外在環境或內在環境已全然成熟，因任何一國的政府均無法達成此一目標。如同 Nutley(2003)所言，促進政策與研究的結合並不須等到研究完全可以解決政策問題，亦不需要決策完全以理性為前提。換言之，建立政策規劃的研究機制的重要性在於因應政府決策目前所面臨的難題時，能以更開放的態度納入多元意見，並在討論及做出一「令人滿意」決策時有所依據。

研究告一段落，有必要對於政策規劃研究重新予以定義與詮釋。政策規劃不僅是政府提出方案解決社會問題、而政策規劃研究也不僅是以科學的方法為政府找出方案選項，用以排除政治考量因素或以研究結論為盾牌而揚棄其他的政策說辭。政策規劃以及其中的研究是為使規劃的過程達到程序的正義為基礎，進而達成實質的正義，並營造一個政策學習的環境，使政策方案一方面可從執行的經驗改進，一方面隨時監控未來的趨勢以提前因應。政策規劃研究機制最終的目標在於逐漸擺脫單一問題反應式的作法，而朝向前瞻以及洞燭機先的政府行動。為達以上目的，提出「立即可行」以及「中長期」的建議。正

⁹⁴英國聖安德魯大學研究應用中心主任 Sandra Nutley 認為政策與研究的關係很難確切描繪，亦很難訂定有效的改進策略。他較倡導使用 **Evidence-informed policy making** 一詞，而認為研究、知識、政策與實務的關係會維持目前的鬆散、時常改變且依個案而定的，故若要設計任何機制來強化連結政策與研究的關係，都必須要有此一認知為前提(Nutley, 2003)。

行政機關政策規劃研究機制

如無一蹴可及的政策規劃，一篇政策研究報告書亦無法解答所有的問題，本報告書中所提出的諸般建議細部執行設計，仍需賴後續研究者或行政機關持續投注心力。

針對前節的研究發現，將建議分為「建置政策規劃資料基礎」、「強化政策規劃過程決策的理性」、以及「建立機制連結研究與政策規劃決策過程」等三方面。為便利委託機關參考再依建議執行的期程分為「立即可行的建議」以及「中長程建議」，並說明如表 6-5。茲將本研究所提出的立即可行與中長程建議和建議的主導機關整理如表 6-5。

表6-5 研究建議整理

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
建置政策規劃資料基礎			
1.機關調查統計資料庫建置、改良、強化功能	檢討各機關現有統計資料庫是否可用於評估各項工作績效，若有差距者補強並改進之	(1)各項政策方案均應有可對應的統計資料庫以評估成效 (2)建置與強化統計資料庫蒐尋與線上進行統計、分析、繪圖等功能	主辦：各機關 協辦：主計處
2.強化研究的品質與善用過去研究成果	將研究區分類型（例如：前瞻型、政策議題分析報告、政策方案評價報告、可行性分析報告、問題導向或技術報告、政策評估報告、政策方案試行報告等）並針對不同類型設立評量標準及強化期前作業，增加溝通	(1)考量在政策方案規劃研擬過程中即行編列左列各項工作所需經費而減少個案式的短期外包 (2)在機制中設置政策規劃研究期前作業手冊和流程，以協助提出單位明白研究定位和預期產出	主辦：各機關 協辦：主計處

行政機關政策規劃研究機制

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
3.建置研究人才資源資料庫	<p>(1)各機關根據重大施政計畫項目分別建立與定期更新主要研究人才、機構名單</p> <p>(2)依屬性(如學者、智庫或學會等)建立電子郵件群組或機關部落格討論區,提供研究人才政府最新計畫進程</p>	鼓勵整合型計畫並於計畫中明定鼓勵跨領域專業組成研究團隊	主辦:各機關
4.漸進地建立行政機關與學者間共識的研究證據信效度標準,來強化政策論據和對話	邀請學者專家對機關過去研究成果進行評估,據以討論得出何謂「好的政策研究」標準	<p>(1)由學術社群(如學會)定期(一至二年)召開政策議題研究回顧研討會進行後設分析、凝聚共識並訂定範例</p> <p>(2)由研考會匯集各機關議題分析後凝聚的信</p>	主辦:研考會 協辦:各機關

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
		效度共識結果製成網路出版品線上手冊並隨時更新（可委由學術社群組成編輯小組辦理）	
5.建立行政機關與學者間同意的可行性評估標準	各機關劃分政策領域擇重要主題委託研究過去可行性評估常用指標與方法，製成範例供參考	(1)由研考會匯集資料建置可行性評估線上手冊並定期檢討更新及提供範例（可委由學術社群組成編輯小組辦理） (2)規範政策方案計畫書中必須包含可行性分析 (3)將「可行性評估」的方法步驟納入「政策工具箱」線上資源	主辦：研考會 協辦：各機關

行政機關政策規劃研究機制

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
強化政策規劃過程決策的理性 (一) 資源與人力			
1. 建立資訊平台以強化決策資訊的累積與分享	<p>(1) 推展網路智庫的建置並由各行政機關挹注資料來源</p> <p>(2) 辦理機關政策規劃人員訓練講習及推廣網路智庫的應用</p>	<p>(1) 網路智庫擴大連結其他學術機構、民意調查中心等 【註：研考會已公告社會發展政策調查與統計資料庫規劃】</p> <p>(2) 以多元方式傳銷社會發展政策規劃研究成果並邀請直接相關機關主管參與</p>	<p>主辦：研考會</p> <p>協辦：人事行政局</p>
2. 增加政策規劃人員策略管理訓練	<p>(1) 由研考會、各機關或公務人員人力發展中心辦理在職訓練課程與交流機會</p> <p>(2) 由研考會於網路智庫中製作政策方案管理線上</p>	<p>(1) 於大學相關科系增加策略管理課程與實習課程</p> <p>(2) 行政機關招考專業人才科目增加策略與方案管理項目</p> <p>(3) 行政組織考量逐漸轉化過去業務分工方式</p>	<p>主辦：教育部、人事行政局</p> <p>協辦：研考會、各機關</p>

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
	<p>作業手冊</p> <p>(3)建置「政策工具箱」線上資源做為知識管理、累積、交流與應用的平台</p>	<p>而以團隊模式取代同時強化知識傳承</p> <p>(4)將「方案管理」的方法步驟納入「政策工具箱」線上資源</p>	
3.提昇政策規劃延續與整合性	<p>政策規劃報告書應涵括縱向的歷史回顧、現行做法的介紹與檢討以及橫向的與施政方針、重大建設以及各機關現行法規措施與議題的關聯性和解決選項</p>	<p>於機關調查統計資料庫中加強計畫檢討與回饋的功能，行政幕僚除可評估成效外並可預估趨勢與未來可能浮現的問題預先規劃</p>	<p>主辦：各機關</p>
4.決策過程中增加政策替選方案提出與評估並於必要時進行試辦	<p>(1)於政策規劃報告中詳列政策選項並以規劃小組同意的標準進行評選</p> <p>(2)對新穎方案進行行動研究累積經驗</p>	<p>(1)於重要施政計畫中增列一定百分比的評估經費</p> <p>(2)逐步建立政策方案評估結果資料庫，以做為往後方案評選的依據</p>	<p>主辦：研考會、各機關</p> <p>協辦：主計處</p>

行政機關政策規劃研究機制

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
	(3)對過去曾進行的政策方案選項評價進行系統性回顧以累積經驗	(3)將「政策方案評選」與「行動研究」的方法步驟納入「政策工具箱」線上資源	
5.建立跨國政策學習的風險評估觀與實務操作手冊	(1)進行跨國政策比較研究與風險評估 (2)辦理比較研究與政策學習研討會並據以發展工作手冊	(1)放寬行政機關或研究人員出國考察經費限制 (2)將「跨國比較研究」的方法步驟納入「政策工具箱」線上資源	主辦：各機關 協辦：主計處
強化政策規劃過程決策的理性 (二) 溝通與文化			
1.強化跨機關溝通協調機制與效能	(1)強化內閣會議議題討論功能 (2)加強與重大政策中相關的政務委員溝通和協調	(1)建立整合性政策領域重要利害關係人平時交流合作管道 (2)發展智庫或民間組織政策倡議結盟與遊說功能	主辦：各機關
2.強化機關內溝通協調機制與效能	(1)強化機關會議議題討論功能	發展智庫或民間組織政策倡議結盟與遊說功能	主辦：各機關

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
	(2)重大政策須成立任務編組之規劃小組而正式會議的代表均須代表其所屬單位具有決策權並由部會首長指定高階主管居間協調		
3.強化決策過程資訊公開與利害關係人的參與	行政機關應自行界定重要利害關係人團體並主動透過多元管道分享資訊	研議重大政策決策過程公開化和課責系統的確認方法	主辦：各機關
4.降低因媒體或輿論造成政策規劃過程的不確定性而縮短規劃流程	爭議性高的政策議題必須在規劃中同時進行媒體宣導計畫	建立危機管理流程機制	主辦：各機關 協辦：新聞局
建立機制連結研究與政策規劃決策過程			
1.強化政策規劃研究期前作業與期前期中溝通	(1)由主管開始營造行政機關更加開放的氣氛以增進研究者對	(1)依行政機關與研究特性制定適合的期前與期中查核流程	主辦：各機關

行政機關政策規劃研究機制

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
	<p>問題的背景知識</p> <p>(2)政策研究開始前必須雙方先同意研究的定位以及預期的產出以減少期望落差</p>	<p>規定</p> <p>(2)推廣行政實務工作者至研究所進修風氣及資源管道將有利於溝通減少障礙</p>	
2.政府單位與研究者或民間研究單位建立長期且平等互惠的合作關係	<p>檢討委託研究案契約中有關研究者權利義務的規定以提昇參與意願</p>	<p>(1)可委由專業方案管理或溝通人才居間增進研究與決策的連結</p> <p>(2)長期的合作關係必須建立在互惠的原則以及公開平等的關係而非僅為研究者代政府機關執行部分工作</p>	<p>主辦：各機關</p>
3.增加政策研究計畫進行的彈性及強調實質評核	<p>建立外審委員評審更為明確的評選標準，以平衡與行政機關需求為主要</p>	<p>檢討改變研究計畫適用採購法的現況以增加彈性並強調實質考核</p>	<p>主辦：各機關</p> <p>協辦：公共工程委員會、研考會、國科會、經建會</p>

目 標	立即可行建議	中 長 程 建 議	辦 理 機 關
	標準		
4.增加研究人員與行政機關人員的交流與互動機會	(1)建立機關專家諮詢人才庫並鼓勵實務者使用 (2)建立機關網頁部落格等電子溝通媒介	(1)可試辦雙方人才交流(借調)機會 (2)共同設立專業學術社團	主辦：各機關

資料來源：研究團隊整理

行政機關政策規劃研究機制