

5.1 引言

一項問題僅在其無法以私人手段解決時，方才進入公共議程，而在該問題的解決目的、期望和待選方案（policy alternatives）上，必定有相當多的意見和爭議。各式各樣的公共問題出現在各級政府的議程上，由於資源、經費是有限的，政府必須在相互競爭的政策待選方案與價值中作選擇。任何決策皆是由數項可供選擇的方案中擇一，以期達成決策者的目的。雖然看似單純，但實際的政府決策過程卻常是一團混亂，使人摸不著頭緒、難以理解。

5.2 決策制定

公共政策是權威當局所選擇的行動綱領或不行動的決定，以解決某既定的一個問題或一組相互關聯性的社會問題（Pal, 1992）。組織如何作成決策以及公共政策，一直是人們所欲探求的主題；而政策過程中決策的制定、亦即政策方案的探定之研究，大部分均借用組織研究中的決策制定理論及模式。在1960年代，廣受關注與爭議的兩大決策制定模式為理性模式與漸進模式；當時一般均認為漸進模式較符合實際與現況，而理性模式則為應追求的境界及目標；後來則有其他的模式出現，企圖彌補前二者之不足或整合它們。

政策過程中的決策制定並不是一個獨立的階段，也不代表整個政策過程，而是基於政策過程中之前的階段、自然演變而成的結果；決策制定基本上即是自政策形成與規劃階段中所獲得之數個問題解決方案（政策待選方案）中擇一執行以解決公共問題。同時，政策決策制定並非全然是技術性的程序，其本質實為政治性的過程；其中，任何決定，包括積極的作為與消極的不作為，均將造成贏家與輸家。

許多的決策制定模式有其共通之處。首先，越到政策後面的階段，相關的政策行為者、參與者人數越少；在議程建立的階段，吾人可見數量及種類眾多的參與者；在政策形成與規劃的階段，參與者仍然為數不少，但

也僅限於隸屬各政策次級系統者；在政策採擇、決策制定階段可見之參與者則更少了，這時大概僅能見到某些特定政府階層中的行為者，如政治人物、法官、以及被授與權威可作決定的政府官員等，而不再見到社會人士或其他政府階層的人。

其次，決策制定模式亦假定決策者的決策自由度係受限於一種框架，此框架係由許多法令所組成。這些法令大自國家憲法、小至決策者依據法律所訂定之施行細則等；該法令不但規範了特定決策者所能制定之決策的種類，同時也規範了決策制定所應遵循的程序，即提供決策者一種制定政策的常規性程序；因此，這些法令和其衍生出的標準作業程序可以說明政府內部決策制定的例行性和重複性。然而，縱然有這些框架的存在，決策制定者在其範圍內卻仍常有相當大的空間及自主性，以判斷並擇取最佳或最適的方案。

比較而言，不同的國家有不同憲法體制約束其政府架構與其官員的行為。有些國家，如澳洲、英國、加拿大等國的憲法，集中政策制定的權力於民選行政官員與內閣官僚；另有如美國等共和體制國家，則雖然總統及其官僚握有決策大權，但常因為其必須獲得國會的同意而與之協商，又或者政策也常遭司法單位所推翻或修改。就微觀的層面來看，不同的決策制定者有著相異的背景、知識、以及偏好，而影響了他們詮釋問題及採擇解決方案的方式與結果。

政策採擇過程中所產出的政策型態，取決於其政治的、經濟的、文化的因素，以及政策採擇過程本身。例如，地方性的經濟發展政策即與當地的民意代表選舉方式有相當的關聯。許多的文獻指出，大選區或不分區的民意代表選舉方式，可能讓商業利益主導公共政策議程；因為工商業者較有能力提供候選人必要的金錢資源，以贏得選舉，並且工商業者也有比較好的機會與管道以接觸政府官員與行政人員（Feiock and Clingmayer, 1992）。然而，分區的地方性選舉方式也會促成某些政策工具的採行；因為特定的政策工具可能嘉惠某些特定地區民眾，同時也使地方立法議員可以據以邀功。

政治人物之行事並非有系統地自構想（ideas）與意識型態（ideology）出發而形成政策，而是同時考慮並計算意識型態、選舉因素、對現存政策所預期產生的問題、以及來自壓力團體的需求等。政治人物一般以漸進的方式行事，其每一步皆為順應外界對於他進行前一步動作之反應。

因此，政府的組成型態或決策制定過程，的確在某種程度上會影響政策過程的結果。遂決策制定的風格，經常與政府的型態、和政治人物所欲從事之變革的本質，有著高度的關聯性。

5.3 決策制定模式

一、理性決策模式（The Rational-Comprehensive Model）

理性決策模式源自於私部門商業性決策模式。稱之為理性的原因是，其事先設定了決策必經的固定步驟，以選擇出達成目標的最有效方法。在一個理想化的理性決策制定過程中，決策制定者按部就班地進行以下活動：

- (一) 定義欲解決的問題。
- (二) 建立解決問題欲達成之目標。
- (三) 尋找並列出所有可用以達成此目標之可行策略或方案。
- (四) 預測各項策略及方案實施後可能產生的結果，並估計該結果出現的機會。
- (五) 最後，選擇最可能達成目標之策略，或花費成本最少的、可有效解決問題之策略。

理性決策模式最早亦可見於組織行為與公共行政科學的研究中，如 Gulick（1937）的PODSCORB（Planning, Organizing, Directing, Staffing, Coordinating, Reporting, Budgeting），即計畫、組織、指揮、人員運用、協調、報告、以及預算等，被視為是組織欲極大化其績效所須執行之必要功能。之後，學者曾將理性決策模式推演成「通盤理性」模式（rational comprehensive model），亦即，若要尋找最佳或最適的解決方