

# 如何加強台北市政府政策設計之功能

姜 占 魁

## 綱 要

- 壹、緒 言
- 貳、政策設計之參與者
- 參、市政缺點
- 肆、市政建設政策設計的缺點
- 伍、建議事項

## 壹、緒 言

一政策之制訂，須兼顧效率（*efficiency*）與效果（*effectiveness*）。所謂效率，就是資源（人力、物力、和財力）的有效運用，不要浪費。所謂效果，就是政策目標的有效達成。

二有關市政建設公共政策的制訂除重視效率和效果外，更須注意社會權威性的合理分配。有的政策執行後的效果，可能會使富者益富、貧者益貧；有的政策執行後的效果，又可能促進社會的均富，使人民享受安和樂利的生活。

三政策的制訂更須顧到政策是否合乎理性（*rationality*）。所謂理性，就是對於一項政策所需投入的資源、所需投入的時間、及政策執行後所產生的效益等，均能事先做正確的預估。

四公共政策之制訂，須考慮其政治可行性（*political feasibility*）。政策之制訂，往往是透過政治運作後的產物。一項政策雖經政策設計專家細心設計，已認為十全十美，可是透過政治程序運作後，往往會遭到否決，使胎死腹中，而所通過的政策，又往往不盡理想。故在政策制訂的最後階段，如何從事有效的政治運作，是政策能否採行的關鍵問題。

五政策之制訂須顧到預算的合理分配。政府政策之設計和制訂，不免牽涉到預算的分配。政府機關所共同面臨的問題，就是財源不足（*scarcity of financial resources*），因財源不足，所以預算之分配往往會引起各單位間的激烈競爭。爲了消除這種競爭現象，預算之分配經常採取以下之方式：

第一累進增加方式（*incremental or cumulative approach*）。所謂累進增加方式，就是新會計年度預算，是以舊會計年度預算爲基礎，再加上一個成數，作爲分配預算的標準

。這種預算分配方式，缺點有二：（一）預算與政策計劃脫節。預算本來隨計而來。先有計劃，然後再根據計劃編列預算。（二）不能隨業務之擴展，靈活調整預算。在社會快速變遷的過程中，政府各機關所擔負的業務，出現不均衡現象，有的單位業務擴張甚快，有的則漸趨衰縮。可是採用累進增加方式，使業務擴張的單位分配到足夠的預算，因而捉襟見肘，無法有效推展業務，而業務日趨衰縮單位，又難免導致預算的浪費。

第二零基預算（*zero-base budget*）的分配方式。根據零基預算，各單位未來所欲計畫做的事項，按照輕重緩急，逐一設計，配合預算，依順序編列，不必顧及政府之財稅收入情況。這種預算分配方式，優點有二：（一）計劃和預算密切配合，無脫節現象。（二）有利於計畫和預算的審議。

檢討既往，台北市政府之預算分配，係採用第一種方式，應求檢討改進。

六市政府建設政策之制訂，須具有機體之觀念（*organic concept*）。所謂有機體的觀念，就是把一個大都會區（*metropolis*）視爲一完整的有機體，可以說牽一髮而動全身。故政策之制訂，必須考慮到政策執行的後果可能對整個都市的影響。

市政建設，千頭萬緒。隨著社會變遷和經濟發展，人口逐漸向都市集中，遂製造許多都市問題，諸如犯罪問題、國民住宅問題、交通問題、污水處理問題、空氣和水的污染問題、水患問題、教育問題、失業問題、市民娛樂問題、環境衛生問題等。從有機體的觀點言，任何問題之解決，對其他問題均會產生影響，制定政策時，應注意此點。市政建設所忌諱的，就是頭痛醫頭、腳痛醫腳，這不僅會導致人力、物力、和財力的浪費，進而更因臨時採取權宜之計所累積的後果，使問題謀求徹底解決，越來越困難。

七政策制訂，時間視野（*time perspective*）必須久遠。例如，三十年後的今天，台北市的情形可能如何？人口集中的情形如何？都市問題可能演變的情形又如何？

對於這些問題的解答，必須集合各方面的專家人才透過研究和發展後，才能找到正確的答案。找到答案後，再從事長程規劃。可惜台北市政府缺乏這一專責機構，更缺乏各種專業幕僚人才。

綜合以上所述，市政建設之政策設計與制訂，須顧全以下七項目標：

- 一效率與效果目標。
- 二社會價值合理分配目標。
- 三政策設計之理性目標。
- 四政治可行性目標。
- 五預算合理分配之目標。
- 六政策設計之整合目標。
- 七政策設計之遠程目標。

## 貳、政策設計之參與者