

# 計畫趕不上變化？

## 風險因素對台灣地方政府策略 管理影響之研究\*

王俊元\*\*

- 一、前言
- 二、公部門策略管理與迅速變遷之組織環境
- 三、分析架構與研究方法
- 四、研究發現與討論
- 五、結論

過去 25 年來，關於策略管理的討論與實務應用已在公部門產生重大影響，我國中央政府各部會亦於民國 87 年起引進策略管理的精神並實施中程施政計畫制度；然而，面對環境急遽的變化，例如全球金融風暴、歐債危機等，對公部門的策略管理者儼

---

\* 作者感謝國科會專題研究計畫之補助（NSC-98-2410-H-009-021-），同時亦誠摯感謝兩位匿名審查委員所提供之寶貴意見，然文中不足之處由作者自負文責。

\*\* 中央警察大學行政警察學系助理教授，E-mail: g885422@seed.net.tw

投稿日期：2012 年 04 月 27 日；接受刊登日期：2012 年 10 月 15 日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第三期/109-159 頁。

然也帶來新的挑戰，尤其對資源相對匱乏的地方政府而言，施政上面更是受到相當大的衝擊。儘管公部門中常存著「計畫趕不上變化」此一看似真理的看法，就公共行政的研究者而言，吾人更應藉由系統性的方式瞭解變化與計畫之間的關係，期能更有效的回應變遷迅速之環境。換言之，本文擬透過探索性的途徑，試圖探討組織內外的風險因素對於地方政府的策略管理會產生什麼影響。

本文首先回顧了策略規劃應用於公部門之相關文獻，並檢視國內外地方政府在策略規劃的相關作法與主要困境。其次，從文獻中也發現公部門策略管理並非完全是線性或理性來進行的；換言之，組織的內、外環境所充滿的各種風險因素，將對策略過程與內容產生影響。這些風險因素包含有：不確定性、風險知覺、脆弱性與組織復原能力等。為回答上述研究問題，本文透過深度訪談以蒐集質性資料並加以分析。藉由 1998-2007 年各縣市政府「補助協助依存度」之平均值為依據，本研究選取 9 個縣市政府中的縣長、局處首長與副首長，及業務承辦單位主管等人進行深度訪談。綜合而言，本研究發現在資源與應變能力有限的情況下，地方政府面臨各項風險因素時，確實容易造成施政計畫的中止或重大改變。因此，本研究最後也提供地方政府強化組織能力來克服劇變環境挑戰之建議。

**關鍵詞：**不確定性、風險知覺、脆弱性、組織復原能力、地方政府、策略管理

## 一、前言

美國《公共行政評論》( *Public Administration Review, PAR* ) 在 2010 年 12 月底出版《公共行政在 2020 年的未來》特刊( *On the Future of Public Administration in 2020* )，其中公部門策略管理未來之發展與省思在特刊中被列為重點議題之一。回顧過去 25 年，策略管理對於公共行政的學術社群及公部門皆已產生重大影響，尤其是策略管理對於組織績效之間的關係，更是受到重視( Boyne and Walker, 2010; Bryson et al., 2010; Poister, 2010 )。事實上，當代公共治理已應用多項私部門中所發展出的管理技術，策略管理即是其中重要的一項。1990 年代初期，Bozeman 與 Straussman ( 1990: 214 ) 曾明確地指出，要達到成功的公共管理，現代公共組織的行政主管必須對於「策略」有更深的體悟。Goodstein 等人 ( 1993 ) 亦表示，策略是一種組織的領導階層塑造成未來的願景，並發展出達成該願景所需之步驟與運作方式的過程；同時，其概念亦可以協助管理者在未來環境中，有效地尋求組織的定位。國內學者丘昌泰 ( 1999 ) 亦指出，策略管理是政府再造工程的重要工具，其在多元開放社會中，讓組織可以因應外在環境並再創組織生機。

然而，在組織內外環境變化劇烈的當代社會，對於傳統理性與線性的規劃過程會產生什麼影響呢？一般而言，環境動態論者 ( environmental dynamism ) 視環境為「迅速且非連續性的變化」( rapid and discontinuous change ) ( Bourgeois III and Eisenhardt, 1988: 816 )，從私部門的角度來看，Ruefli 等人( 1999 )彙整 1980-1990 年代關於策略管理的相關文獻，即發現有 109 篇研究與風險有關。

近幾年的研究中也指出，高科技產業處於變遷迅速的環境中，在面臨高度的風險中，科技公司的策略通常具有較高的「管理裁量」( managerial discretion ) ( Hambrick, 2007: 335 )。這樣的研究趨勢也反應了 Henkel ( 2009 ) 所言，風險的概念對於策略研究與實務來說，一直處於核心的位置。

對於公部門來說，如同 Mintzberg ( 1990 ) 所批判的，過去公共組織的發展與規劃常過於強調穩定的環境 ( stable environment )、線性 ( linear )、理性過程 ( rational process )，以及高階管理者的角色。隨著風險社會 ( risk society ) ( Beck, 1992 ) 的來臨，組織環境中的混沌 ( chaos )、動盪 ( turbulence )、甚至是蝴蝶效應 ( butterfly effect ) 等概念，正逐漸對政府運作與行政管理產生根本的衝擊。Galbraith ( 1973 ) 曾指出，環境的不確定將對組織事前規畫或選擇行動方案的能力造成限制；而 Daft ( 2003 ) 則認為，由於決策者對於環境因素沒有充分的資訊並很難斷言環境的改變，這些都將直接影響組織目標達成的因素。換言之，組織內外的各項風險因素，勢必也將對組織的規劃造成影響。

事實上，我國中央政府自民國 87 年即已引進策略管理的精神並實施中程施政計畫制度；然而，面對環境急遽的變化，例如全球金融風暴、歐債危機等，對公部門的策略管理者儼然也帶來新的挑戰，尤其對資源相對匱乏的地方政府而言，施政上面更是受到相當大的衝擊。儘管公部門中常存著「計畫趕不上變化」此一看似真理的看法，就公共行政的研究者而言，吾人更應藉由系統性的方式瞭解變化與計畫之間的關係，期能更有效的回應變遷迅速之環境。換言之，本文擬透過探索性的途徑，試圖瞭解台灣地方政府實施策略管理的現況為何，並探討組織內外的風險因素對於地方政府的策略管理會

產生什麼影響。

進一步而言，行政院研究發展考核委員會在民國 93 年曾基於策略管理之精神與中央各部會中程施政計畫制度之經驗，編印了「地方政府施政績效管理作業手冊」供各直轄市與縣（市）政府參考辦理，惟中央與地方政府公共治理的目標差異及作業模式不盡相同，民國 99 年 9 月 29 日函說明該作業手冊自即日停止適用。值得注意的是民國 99 年 12 月 25 日之後，我國地方自治又邁入新的發展。直轄市政府的合併、升格，或準直轄市的適用，皆對地方治理與區域發展帶來不同的樣貌，而如何提升治理能量以面對新局將是地方政府刻不容緩的新挑戰。本文將研究聚焦於地方政府主要的因素包含兩個：首先，相較於中央政府，地方政府組織因貼近公民生活，更能擴大參與、揭示問題、反應變化與滿足需求（Robertson, 1992: 177-178）；其次，以地方政府資源之明顯缺乏及地方治理目前所面臨到的困境來看（李長晏，2007；趙永茂、陳銘顯，2010），確實需要更多學術社群的研究與投入以增進地方公共治理之能力。

基此，本研究首先回顧了策略管理之意涵，其中策略過程（strategic process）與策略內容（strategic content）兩個面向受到極大的關注，而不同類型的策略過程與內容與組織績效之間的關聯性更是近年來學者們積極探討的議題。此外，本研究也檢視了地方政府實施策略管理的做法與可能的限制，並探討了環境因素對公部門策略管理產生之影響。本文進一步從學理上界定四種風險因素，以期瞭解這些風險因素對地方政府策略管理所產生的影響為何。這些風險因素包括不確定性、風險知覺、脆弱性，以及組織復原能力。為了有效回應上述的研究問題，本文透過深度訪談的方式以進行探索式的研究。在訪談對象的選取上，本研究以 1998-2007 年各縣市

地方政府的「補助協助依存度」( complement adhere degree ) 為依據，選取台灣 9 個縣市政府中的縣長、相關局處首長與副首長等人進行 16 次的深度訪談。在初步分析質性資料後，本研究再和兩位學者進行訪談與對話，試圖進一步深入探討與詮釋本研究的主要發現。

## 二、公部門策略管理與迅速變遷之組織環境

### (一) 公部門與地方政府策略管理

策略的背景源自於東西方的傳統哲學，除了傳統因素之外，軍事的發展與經驗，也讓策略的概念在組織管理議題上顯得更為重要。Hambrick 和 Chen ( 2008 ) 認為策略管理成為大學中的一門學科始於哈佛大學 1920 年代的課程，然而策略管理廣泛成為學校教育的一環始於 1970 年代。相關文獻對於策略規劃的模式或影響或有多元的看法，但原則上都同意，組織進行策略規劃的主要目的在於回答最為核心的幾個基本的管理問題 ( Wheelen and Hunger, 2002: 4; Goodstein et al., 1993: 4 ) :

1. 組織的目標是什麼 ( Where are you going ) ?
2. 組織的內外環境狀況如何 ( What is the environment ) ?
3. 要採取什麼行動才能調適環境而達成目標 ( How do you get there ) ?

Mintzberg ( 1987 ) 指出，組織策略包含計畫 ( plan )、模式 ( pattern )、定位 ( position )、觀點 ( perspective ) 及計謀 ( ploy ) 等五個層次。對私部門而言，所謂的策略被視為在競爭的市場中打敗對手或取得競爭優勢 ( competitive advantage ) 的方法 ( Ambrosini and Bowman, 2009: 29 )，而就公部門來說，策略的概念則應強調於

組織如何改善績效及提供更好的服務 ( Boyne and Walker, 2010: S185 )。近代公部門策略的藝術始於三個基本概念：首先，決策制定者應獲得可影響組織目標及發展的資訊及工具，相關工具促使決策制定者可以在複雜的環境下判斷情勢並且做決策。第二，管理者的行動計畫根基於組織相關的訊息由組織的核心到組織的上層階級，若是管理者的行動計畫與組織核心人物的想法不同，將無法確實成功。第三，需提供給管理者較多的決策自主性，並讓他們能夠視不同的情況做出決策，並讓其決策確實有效 ( Brown, 2010 )。

公部門的策略管理涉及了幾項重要活動，包含如：設定集體努力的方向、界定與監測適當的策略目標、調整預算以對應策略優先順序、衡量績效以確保在策略目標的方向上、評估個人績效並與獎懲相連結、進行機關願景與策略計畫的內部行銷、動員組織成員之承諾、與外在利害關係人溝通組織策略、強調策略與所有管理行動的一致性( consistency )等( Boyne and Walker, 2010; Poister, 2010 )。近來探討策略管理與組織績效關係之相關文獻，主要係從行動 ( action ) 與結果 ( outcome ) 兩個途徑切入；前者被稱為策略過程 ( strategic process )，而後者被稱為策略內容 ( strategic content ) ( Boyne and Walker, 2010; Walker et al., 2010 )。

所謂的策略過程乃是組織為了管理未來的發展方向，而發展出有系統的一連串之行動過程 ( Hart, 1992; Price, 2003 )。策略過程至少包含以下五個階段 ( Berry, 2007; Moncrieff, 1999; Acur and Englyst, 2006; Price, 2003 )：1.定義組織的使命、價值和願景；2.從內部和外部環境做分析；3.定義策略議題 ( strategic Issues )；4.訂定策略目標；5.策略執行 ( Strategic Implementation ) 和監督等。Hart ( 1992 ) 整合策略過程的不同角度，並將焦點放在高層管理者

與其他組織成員間的角色互動關係，發展出包含五種策略制訂風格的策略過程架構，包含有指揮式( command )、符號式( symbolic )、理性型( rational )、互動式( transactive )以及衍生式( generative )等五種。Elbanna ( 2006 ) 則從策略過程中的理性程度區分為理性規畫( rational planning )與邏輯漸進( logical incrementalism )兩種類型。值得注意的是這些組織策略決定的模式彼此並非互斥的關係，隨著時間的演變與內外環境調適的過程，往往可發展並融合多種策略決策的模式；換言之，一個組織的策略制訂過程可能是數種模式的結合。

另一方面，Miles 與 Snow ( 1978 ) 早期對於策略內容的分類受到廣泛重視並被用來進行許多的經驗性研究，其二人認為任何組織都必須配合環境的現實與競爭者的行動，持續性地進行產品或服務的調整，才能保持組織的效能。基於 Miles 與 Snow ( 1978 ) 之討論，Boyne 和 Walker ( 2004 ) 對於組織策略內容的分類提出幾個簡單問題：

1. 前瞻者( prospector )：是否積極尋找外在新機會並對目前提供的服務進行創新？
2. 防衛者( defender )：是否僅關注在既有的流程而非新產品，並設法維持低成本與穩定的服務之提供？
3. 回應者( reactor )：是否沒有存在真正的策略，而僅是由組織環境中有權力的行動者來提供策略的線索？

Boyne 和 Walker ( 2004 ) 以上述 Miles 及 Snow 兩人的策略內容為基礎，進一步結合了 5 項策略行動：改變市場、改變服務、追求收入、外部關係、內部特性等，建立了策略矩陣與架構，不僅可認定策略內容與定位，更希望能夠衡量與評估策略績效。

檢視策略管理近來之所以受到重視的因素之一，乃在於許多研究已開始進行策略管理與組織績效的經驗性驗證，文獻上指出理性的規畫過程對組織績效有正面的影響（Boyne, 2001）；相對的，政治性較高的邏輯漸進過程則往往會有負面的影響（Elbanna, 2006）。另一方面，Boyne 與 Walker（2010）檢視與分析幾位學者自 2005 年以來在英國的地方政府與美國學區（school districts）所進行的 9 個研究，綜合性的指出在 Miles 與 Snow 兩人關於策略內容的分類中，前瞻者與防衛者對組織績效有正面的相關，而回應者則為負相關。

地方政府的改革在 1980 年代之後也受到公共管理高度的影響，策略管理的技術也被引進在地方治理的過程中。例如，英國地方政府根據 1999 年所通過的〈地方政府法〉（The Local Government Act），必須針對其所提供的所有服務，事先制定「最佳價值績效計畫」（Best Value Performance Plan, BVPP），其目的在以此評估各地方政府的作為，是否符合國家和政府的整體目標（McCue, 2002）。Bolton 與 Leach（2002）指出英國地方政府的策略規劃在 1990 年代中非常盛行，並有越來越多的地方政府提出各種類型的策略規劃。Andrews 等人（2006）則進一步針對策略內容與績效進行實證分析，經過問卷詢問 119 個英格蘭的地方政府之 1,245 個受訪者，研究結果顯示策略內容的確對組織績效產生正面影響，其中前瞻型的策略與組織績效有正相關，至於被動回應型策略則對組織績效有不利影響。

以美國為例，Kemp（1992: 170）檢視了美國 17 個地方政府施行策略規劃的案例後指出：「當今政府機關需要新的規劃方式以在快速變遷的社會中成功地運作，而唯有採用策略規劃才有可能幫助地方政府適應未來，並重建民眾的信心。」Berry 和 Wechsler（1995）

在 1992 年時進行一次全國性的調查，目的是要了解策略規劃在美國各州政府的使用程度，結果發現約有 60% 的受訪者表示策略規劃已經獲得其所屬機關使用，另外有一成左右的受訪者則表示所屬機關應該很快就會開始使用策略規劃這項工具。

除了英、美兩國之外，地方政府採用策略管理的改革也在澳洲維多利亞省以不同的方式和步調發生，其地方政府以各種策略計畫回應州和聯邦政府的改革議程並藉以提高地方政府服務效率 (Martin, 1999)。值得注意的是此波地方政府策略管理的風潮不只出現在西方國家，包括像以色列 (Ben-Elia, 1993) 及越南 (Vu and McIntyre-Mills, 2008) 之地方政府，陸續的也在 1990 年代之後採行策略管理。然而誠如 McIntyre (2007) 所提醒的，儘管地方政府的策略管理可以回應基層民主並因應環境的挑戰，政府官員和規劃者在採用策略管理時，仍必須牢記公部門策略管理的問題是相當複雜的。

## (二) 迅速變遷環境中的公部門策略管理

公部門在策略制定與執行上碰到的挑戰與私部門是有所差異的，這些挑戰包括領導權變更的獨特循環、複雜的內/外部動態、還有利益關係人對於成功和失敗的各種定義 (Rose and Cray, 2010)。Mintzberg (1994: 159) 指出策略管理本身可能就是妨礙其發揮功能的主要因素，主要原因在於組織高層的支持最後往往無疾而終，而敵對的氛圍卻是在執行過程中不斷高漲。如同 Halachmi (1986) 所指出的，為了避免某些內部的鬥爭或為了逃避某些外部壓力，公共部門的管理人員往往採取因循往例的管理方式。進一步檢視國內先前的研究 (黃朝盟, 2000; 2005)，可發現我國執行中程施政計畫

制度已逾十年，然而政府部門施政的策略精神未有明顯改變，甚至多數部會並未見策略性思考之存在。

從地方政府的角度來看，學者們指出我國地方政府在實施策略規劃的不可行條件之一即是菁英主義的決策程序，未來必須要開放地方政府各類公共政策論述（discourse），參與管道（participation channels）和論壇（forum）等（丘昌泰，1999；趙永茂，2007）。Bolton 和 Leach（2002）表示雖然有強大的理論基礎支持策略管理對於地方政府有重要貢獻，但並不是所有地方政府都願意接受，例如 70 年代與 80 年代早期的地方政府，就會因為部門利益而抵制策略規劃。Martin（1999）的研究也顯示，在澳洲由官方命令（edict）所導致的體制變革不能保證地方政府組織的文化也會跟著改變。因此儘管廣泛的體制變革當然會影響地方政府組織的文化，但通常是非預期的結果有最大的影響。具體而言，策略管理對於地方政府根本組織文化的變革仍是需要時間來觀察。

另一方面，受到公部門層級節制、命令與協調等特性影響，策略管理者往往假設策略管理是線性與理性的發展，然而事實上是否真是如此？策略管理中的學習（learning）和權力（power）等途徑闡述相關的看法。首先，學習途徑指出策略是一種變通的過程，是一種隨機應變而並非線性發展的策略，其需要隨著時間的經過而不斷地「學習」。然而，學習學派最容易發生的問題，即是在策略方向上的迷失，以及學習的小心謹慎，導致策略錯誤和學習失敗的結果。Vanttinen 與 Pyhalto（2009）則認為策略過程即是學習的過程，而學習中最重要的內容就是學習者參加後所產生的交互作用。其指出在策略程序的重點應該是發展一個想法的文化，亦即在自我學習中，藉由詢問刺激性的問題，培養員工的責任感，將重點放在智能

的創造和模仿環境。其次，權力途徑指出策略是一種談判的過程（Mintzberg et al., 1998）。從資源或權力依賴的角度來看，包括議員、立法機關和公民、社會團體、媒體、政黨等機構或組織，都是有效率的策略管理在組織環境中應被考慮的元素（Backoff et al., 1993）。這些權力的作用下，皆有可能讓策略過程與內容之理性程度降低。綜合言之，上述的文獻指出組織的內外環境確實會對策略管理造成影響，然而究竟哪些因素會對地方政府策略管理造成什麼樣的影響，將是下文主要探討的議題。

### 三、分析架構與研究方法

#### （一）風險因素之意涵

1986年德國著名學者Ulrich Beck在《風險社會-通往另一個現代的路上》（*Risk Society: Towards a New Modernity*）所闡述的「風險社會」（risk society），讓吾人瞭解到伴隨著全球化的來臨，當前社會已進入了一個與風險共生的階段。其指出儘管工業化和高科技不斷的進步，然而卻也充滿風險，並且無法保障安全。人類唯有徹底反省，才能自覺地透過機制來評估風險、抑制風險或防止風險發生（Beck, 1992）。有鑑於此，如何有效的管理風險，已成為管理學中一項重要的課題。Martin（1999）認為許多地方政府管理者無法回應組織的動盪環境和激烈變化，其主要由於一些標準化的思維會在組織內造成重大影響。換言之，在現實環境中，有許多綜合性的因素將會影響組織的經營管理，也因此，若對於組織風險的管理稍有不慎，將導致計劃失敗，甚至是組織的滅亡。因此，管理者必須隨時掃描組織之內外環境，並注意足以影響組織的各種「風險因

素」(risk factors)，如此方能有效地建立起組織之經營績效(Baloi and Price, 2003)。換言之，現代社會中的風險已無處不在且無法避免，因此吾人對於各種風險知識也需進行系統化的建構並思索因應對策。本研究從組織的內外環境中界定了四組風險因素之概念：

1. 不確定性(uncertainty)

牛津字典定義為「沒有明確了解或非常清楚的一種狀態」，早期學者也將不確定性定義為「缺乏一定的認識」(Downs, 1957)。在社會心理學中，不確定性通常會被視為「一種層面的態度強度」(Petty and Krosnick, 1995)，由於個人可能缺乏足夠的資訊，或是沒有辦法從相關或非相關的資料中去準確判斷，才会有不確定感的發生(Gifford et al., 1979)。不確定性在組織理論的文獻中，一直是個核心內容，而 Milliken (1987) 指出不確定性是組織高層必須要解決的基礎問題。「不確定性」一般可從下列三組概念來加以定義：1. 沒有能力去辨認未來事件的風險程度(Duncan, 1972; Pennings, 1981; Pennings and Tripathi, 1978)，意指組織中的人員在面對可能具有隱藏風險的事件、或是高層文官擬定重大決策時，並沒有能力去辨別每項事件或決策的風險高低程度；2. 在因果關係(cause-effect)中缺乏資訊(Duncan, 1972; Lawrence and Lorsch, 1967)，亦即行政人員在面臨具有風險的事件時，可能因為「資訊不對稱」的關係而做出錯誤的決策。這是因為缺乏重要資訊時，難以知悉事件發生的原因以及可能導致的結果，而無法對於事件之風險做出正確的判斷；3. 無準確地預測任何決策的後果的能力(Downey and Slocum, 1975; Duncan, 1972; Schmidt and Cummings, 1976)，係指在針對風險事件來擬定策略時，無法有效預測到策略執行後的結果，也不具有能力來處理後續問題。

## 2. 風險知覺 (awareness of risk)

所謂的風險係指「某項技術或活動在經過一段時間後產生特定影響的機率，著重災難發生或然率的探討」(詹中原，2004)，它通常會帶來「無法預知的損失」(Athearn, 1971; Trieschmann and Gustavson, 1995)，它處於我們生活週遭，並足以引發企業或個人產生各種問題。若風險在初期時不被辨認出(was not recognized)，則後續的風險評估及管理實務將失去既定效用(invalid)(Koller, 2007)。也因此，風險管理的第一步驟，便是意識到風險的存在。文獻上顯示了缺乏風險知覺對於組織可能造成的重大影響，例如Beck等人(2005)的研究指出1992年英國出現首個狂牛症(bovine spongiform encephalopathy, BSE)致死病例，但是農業、漁業與糧食部(Ministry of Agriculture Fisheries and Food, MAFF)一直對外宣稱沒有充足證據顯示該疾病與狂牛症有直接關聯，直到1996年，疑似染病患者已超過3萬人，政府才驚覺事態嚴重並採取一些應變措施，但是這些措施無法舒緩民眾的慌張。就物質層面而言，狂牛症導致330萬頭牛遭到屠宰，經濟損失估計高達37億英鎊。研究也指出風險知覺的提高也可能帶來創新性的改革，例如Baranoff(2004)指出，在後911時期，由於大環境的不穩定，及對於家庭安全、財務保全與死亡等風險的懼怕，企業或個人因此都對風險有了大規模的意識(greater awareness of risk)，進而興起了以財務工程為主的風險管理機制，並衍生出許多與風險管理有關的新型態保險商品。

## 3. 脆弱性(vulnerability)

各領域學者對於脆弱性提出不同的定義，主要可區分為三種面向：「環境生態學途徑」將脆弱性定義為「在社會傾向或生態系統上，因極大外部的壓力與干擾而受到傷害的程度」(Kasperson et al.,

1995)。「醫學途徑」則將脆弱性定義為「個人與家庭因為缺乏和需要等因素，而暴露出的風險程度大小的衡量」，而此衡量值會因個人或家庭的社會經濟狀況而有不同 (Blaikie et al., 1994)。「社會學途徑」將脆弱性定義為「一套『社會 - 經濟』相關的因素，其能夠決定人在面對環境的壓力及變動時的處理能力」 (Allen, 2003)。Cutter 等人 (2000) 認為一個地方的脆弱性，其實是由「生物物理學 (biophysical) 的脆弱性」及「社會 (social) 的脆弱性」兩者所共同形成的。導致脆弱性的影響因素來自下列幾種原因 (Blaikie et al., 1994; Cutter et al., 1997; Mileti, 1999)，包含缺乏資源以及資訊與知識的獲得的不易、擁有有限的政治權力與代表權、特定的信仰與習俗、破舊不堪的建築物及設施、衰弱的個人等。雖然這些根本原因是源自不同時空的變化，不過大多數研究表示，人口統計上的改變和家計單位的特徵 (如年齡、種族、收入水平、性別、周邊公共基礎設施等) 對於脆弱性程度的多寡，具有相當大的影響力。以公共治理而言，如同呂育誠 (2005) 所指出的，地方政府一方面除了要將來自於中央或全球性的治理要求，轉換為制度變革的動力外，另一方面也要調整本身體質，以及既有制度潛存的障礙。

#### 4. 組織復原能力 (organizational resilience)

在現在社會中，不論組織或個人可能都擁有面對挑戰、危機的基本能力，但是當危機來得太突然的時候，往往會令人措手不及。因此，真正的生存關鍵乃是要培養快速回復的能力，時常面對改變，組織亦可用這樣的方式來訓練員工，以改善其復原能力 (resilience) 來協助組織因應危機 (Doe, 1994)。Horne III (1997) 指出，組織的快速的復原能力有賴於發展持續性的架構，此架構包含幾個要素，如：溝通協調、組織部門與個人的核心能力、在面臨不確定情

況下彼此的信任、意志力與承諾、組織領導的展現，以及組織成員間共同體的形塑。換言之，強化組織核心能力與組織氣候的養成都將有助於提升組織在面臨危機時的復原能力。Leonard-Barton(1992)指出傳統上組織的能力包含有技術系統(第一面向)、技能(第二面向)、管理系統(第三面向)的集群，這些能力面向都屬於根深蒂固的價值觀，這種價值觀往往被忽略，但卻是核心能力重要的第四面向。而值得注意的是由於核心僵化是傳統核心能力的缺點，它會妨礙創新，因此組織管理者就面臨到兩難：如何發揮核心能力的優點，同時不會受到核心能力缺點(核心僵化)的阻礙。另一方面，組織氣候在復原能力上也扮演重要角色，Riulli和Savicki(2003)從個人層次與組織層次上發展出資訊系統在處理壓力及快速回復能力的架構模型也界定出幾個重要因素。<sup>1</sup>換言之，在個人層次的因素當中，確定個人的工作以及工作環境可以降低個人過度工作的機會，並能使個人對組織更有承諾。而在組織層次，支持快速回復的組織氣候也有助於組織成員克服困難。

## (二) 研究方法

Luton(2010:9)在回答為何公共行政研究者進行質化(qualitative)研究時指出，質化研究有助於累積系絡化(contextualized)或特定情境(specific situation)的知識；另外，其也讓研究者得以有意義的和實務工作者接觸。為了回答上述的研究問題，本研究以深度訪談

---

1. 這些因素包含如：(1)工作環境；(2)特殊資訊系統內涵；(3)組織內外因素；(4)認知評估過程；(5)個人差異的影響；(6)社會支持的影響；(7)處理過程的影響；(8)考量個人和組織的結果；(9)辨認壓力過程的相關變數等(Riulli and Savicki, 2003)。

的研究方法探索地方政府組織環境中四個風險因素對其策略過程與策略內容將產生什麼影響。

本研究在開始之初曾至新竹市政府進行先期規劃之訪談，受訪者提到財政因素是影響地方政府施政規劃非常重要因素。因此，為了系統性的選取有代表性之深度訪談縣市政府，本研究依 1998 至 2007 年台灣各縣市政府的「補助協助收入依存度」（補協依存度）<sup>2</sup> 之平均數排序之後（詳參附錄一），選取了依存度高的三個縣市（澎湖縣、台東縣、南投縣）<sup>3</sup>、依存度中等的四個縣市（台南縣、高雄縣、嘉義市），以及依存度低的三個縣市（桃園縣、高雄市、台北市）等 9 個縣市進行訪談。至於訪談的對象，主要係以相關業務機關或單位的首長（如計畫室或研考單位），之後再透過滾雪球的方式，分別針對某縣政府之縣長，以及其他業務機關（如財政或工務等）之首長進行訪談。

從選取出來的各縣市政府來看，亦具有地理位置上的北、中、南、東，及離島縣市政府，含括了異質性與多樣性的意義。在訪談結束後，隨即將質性資料進行逐字稿之繕打，並進行概念之命名與後續之整理分析工作。

---

2. 依預算法第 6 條規定稱歲入者，謂一個會計年度之一切收入；而中央政府對地方政府的補助協助收入為地方政府歲入重要來源之一。所謂的補協依存度係指補助及協助收入占歲入之百分比，為檢視地方政府財政自主性的指標之一。

3. 根據附錄一，補協依存度最高的為連江縣。然因與澎湖縣兼具離島性質，且縣市人口與預算規模較少，因此本研究捨連江縣而以南投縣代替。

表一 受訪者一覽表

編碼	訪談日期	單位	受訪者		
A	2009/11/09	○○ 市政府	研考會	○○○ 組長	
B	2009/11/09	○○ 市政府	研考會	○○○ 主任	○○○ 企畫師
C	2009/11/20	○○ 縣政府	計畫處	○○○ 處長	
D	2009/11/27	○○ 市政府	研考會	○○○ 組長	○○○ 研究員
E	2009/12/11	○○ 縣政府	研究考核處	○○○ 副處長	
F	2010/01/22	○○ 縣政府	財政處	○○○ 處長	
G	2010/01/27	○○ 縣政府	行政管理處	○○○ 處長	
H	2010/01/28	○○ 市政府	企畫處	○○○ 科長	
I	2010/02/08	○○ 縣政府	工務處	○○○ 處長	
J	2010/02/26	○○ 縣政府	計畫處	○○○ 處長	
K	2010/03/12	○○ 縣政府	計畫處	○○○ 處長	
L	2010/03/15	○○ 縣政府	研究發展處	○○○ 科長	
M	2010/06/21	○○ 縣政府	--	○○○ 縣長	○○○ 主任
N	2010/07/23	○○ 大學	○○ 學系	○○○ 教授	
O	2010/07/28	○○ 大學	○○ 學系	○○○ 副教授	
P	2011/01/17	○○ 市政府	都市發展局	○○○ 副局長	

資料來源：本研究彙整。

上表呈現了本研究在不同縣市政府中所進行的深度訪談，以及包含在公部門策略管理領域上學有專精的兩位學者之訪談。在訪談的過程中，公部門中有十分樂意受訪者，亦有聯繫多次，後來在受訪時確定不會造成該機關/單位負面影響後方才同意受訪，顯示了部分高階主管對於地方政府相關研究的態度仍持保留態度。受訪者中有 9 個對象為地方政府中的研考、行政管理，或是計畫/企畫單位，然而透過滾雪球 ( snowballing ) 的方式，本計畫也在部分縣市政府訪問到了業務單位，例如財政處、工務處及都市發展局。受訪者中

最高的層級為縣長、其次多為各局處的首長或副首長，少數幾位為科長、組長，或是主任層級。最後，在本研究初步整理出研究發現之後，也對兩位學者進行訪談，期能從實務工作者的質性資料中進一步做更深入的詮釋。

## 四、研究發現與討論

### (一) 主要研究發現

基於前文的理論架構，本整理從策略過程、策略內容，以及風險因素等面向中彙整出九個重要概念。透過上述質性資料之蒐集，本研究將 16 次質化訪談記錄進一步分析，並將受訪者觸及重要概念之編碼呈現如下表二：

表二 質化訪談重要概念編碼之分析

重要概念 \ 代碼	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
互動參與		✓		✓	✓		✓						✓			
前瞻性規劃		-				-	-	-		-				-	✓	
回應性規劃	✓	✓						✓		✓				✓		
財政限制			✓		✓						✓	✓		✓	✓	✓
政治與民意限制		✓					✓	✓		✓			✓	✓	✓	
不確定性	✓		✓		✓			✓		✓	✓	✓	✓			✓
風險知覺		✓		✓						✓		✓				✓
脆弱性		✓	✓	✓	✓	✓			✓			✓				
組織復原能力	-	-	-		-	-	-	-	-	-		✓				

資料來源：本研究彙整。

註：「✓」為訪談內容中受訪者明確觸及之重要概念；「-」則表示受訪者有提及，然認為較弱或較難以達成者。

回顧整個訪談過程，可發現少部分的縣市已逐漸重視互動參與的策略形成過程。在策略內容的部份，受訪者強烈的認為基於財政、政治或民意等因素，在現實的考量上地方政府難以進行前瞻式規劃，反倒短期、回應式的內容受到重視。值得注意的是，仍有一位受訪的學者指出，策略規劃應側重其資源重組的功能，如此則不用花大錢並有可能可以克服財政上的限制。最後，在各項風險因素上，受訪者多有觸及不確定性之概念，然而都會與非都會縣市對於不確定性的來源則有所不同。都會區的不確定性多來自於政治或民意因素，而非都會區則以財政因素為最主要。在各種天災人禍頻傳之際，縣市政府逐漸關注到風險知覺及脆弱性的內涵；然而對於組織復原能力來說，受訪者多無奈的認為在當前公部門的環境中，由於公務員的服務心態、動機、法令規定，以及地方政府人員的流動性等問題，對於組織的能力皆產生了影響。

## (二) 地方政府策略過程與內容之探討

### 1. 多元的策略形成過程中「互動式」逐漸受到重視

在地方政府策略過程中，雖然程度不同，然多數皆有部屬的參與而形成策略議題，其參與程度之多寡完全視首長的領導風格而定，例如舉辦營隊性質的會議（如「策勵營」），由首長與部屬腦力激盪、共同形成決策。又如邀請學者專家、政府官員，與縣府團隊進行與會座談，以形成其縣政發展策略之共識（如「共識營」），如以下訪談中所提及的：

那時候縣長他在想這個問題的時候有一點猶豫，這個拼觀光為主軸會不會是個錯誤方向，他自己要不要這樣子做等，完全的貫徹這樣子一個想法，經過共識營這些學者專家還有政府官員，我們確實訂了就是說○○縣以拼觀光為主軸，這是一個原則性的概

念。（受訪者 E）

針對縣市合併的議題上，市長曾經召集過相關的局處首長舉辦「策勵營」。（受訪者 D）

一開始發動的時候是由我們主委，研考會的主委在市政會議說我們要做這件事情，那請各位首長想一想自己有沒有有一些新的一些創新的做法要放進來，所以當初我們是要求局處首長的，並不是員工。（受訪者 B）

然而某位縣長曾感慨的指出，文官體系是需要衝擊才能激盪出策略思考的：

我個人是很尊重他們【公務員】，因為我是公共體系出來的，我是從一個小職員做到縣長，我有些感慨是說政務的推動最主要還是一個長遠的，然而公務員有時會因為他們的保障而有一些疲乏，所以說人事的新陳代謝其實是必要的。（受訪者 M）

綜上可發現受訪的地方政府之策略過程各具特色，有由指揮官提供方向的命令型，也有邀請學者專家參與的理性分析型，或舉辦策勵營性質的互動型，至於何種型態則受到組織文化以及首長的領導風格之影響。地方政府可能因為各自獨特的經驗與環境，使得決策者發展出運用數種決策模式的技能，進而形塑出不同水準的「決策能量」（strategy-making capability），而決策能量愈高的組織，也愈有可能維持或提升組織整體的競爭優勢（Hart, 1992）。如同江大樹與張力亞（2009）在其研究中所強調的，建構地方政府的良善治理，實有賴於縣市長主動強化其領導者的角色與職能，以切實發揮地方治理綜效並提升城市的競爭力。

## 2. 前瞻性與回應性策略之間的掙扎

組織基於願景的發展策略對於其運作有重要的影響，理想的策略管理得以讓組織資源重組外，也能讓組織適應複雜的環境變化與針對不確定性進行因應。就本研究之訪談後發現，部分縣市政府仍

受限於有限的資源，在策略內容上主要係以「回應式策略」為主，而較少有「前瞻型」的策略內容，例如有受訪者從財政的角度切入，無奈的表示由於資源有限而難以進行前瞻性的規劃。

以現在的財政結構來講，我必須這樣講，除非是中央支援大部分的經費，靠地方自己，中程計畫一個兩個就差不多了，不可能超過三個。然而我們的財政狀況，北高不要講，本縣算中上的，就是財政結構不錯，負債程度也還好。（受訪者 F）

縣政府這個層級在做事情，當然也有所謂的近、中、遠。但是他在這個制度上，在整個規劃的期程的制訂上，好像沒有那麼清楚，沒有像中央那麼清楚。如果我第一期沒有過之後要怎麼做呢？（受訪者 G）

此外，地方政府首長之任期限制以及對民意與民怨的即時回應，也使得地方政府忙於競選政見之落實與執行，而無法針對前瞻性策略進行規劃，甚至所謂的施政計畫淪為「紙上作業」。受訪者認為：

民選市長都有四年任期的壓力，所以他們也要考量推出一個新的東西，到底任內可不可以完成，中程施政要推出來並不容易。我們當然是希望就是你剛剛講的有一些前瞻性、創意的東西出來，有一些新的東西出來，可是並不太容易！因為有時間上的壓力。（受訪者 B）

但是政治人物等不及，政治人物他怕衝擊選情，你看台灣幾乎每年都在選舉，每次他都在怕【民怨】，你怕就不用做了。（受訪者 J）

有些是各單位部會，想不出他四年要的是什麼計畫，所以他用比較業務性的東西來填補，那對於這些人來講，他就總覺得是 paper work。（受訪者 H）

上述的對話可發現財政與政治因素讓地方政府採取以「回應式」的策略為主軸，所回應之政策主體以日常業務為主要核心，並配合

中央政策與民眾需求等進行修正及調整。這也顯現出地方政府之發展策略係以日常業務為導向，容易欠缺真正「前瞻性」及「策略性」的規劃及執行藍圖。此處引發兩個值得進一步思考的議題：首先，反應式策略就會比前瞻性策略不好嗎？如同受訪者指出的：

不同組織適合不同策略型態，很明顯的採用反應策略通常越快越好，反而是越前瞻的都是胎死腹中，當然這跟地方民眾要求較多可能也有關。（受訪者 N）

儘管上述的看法和 Boyne 與 Walker (2004) 所指稱的個別組織不必然只有單一的策略態勢相類似，然而若考慮到 Evans 與 Green (2000) 之研究所指出的，在策略內容的型態上前瞻者比防衛者更可能扭轉組織的劣勢而獲得競爭優勢，則關於策略影響與組織績效間的關係確實值得我國地方政府持續來觀察。

其次，策略性前瞻思考需要耗費很大的成本嗎？關於此點，受訪者指出：

其實策略規劃是不太花錢的，它有點像資源重組，可以讓資源集中火力發射。策略規劃是一個花腦力而不是花錢的工作。（受訪者 O）

事實上，公部門中策略管理的關鍵在於培養組織策略思考的文化，而所謂的策略思考，就是不斷的尋找克服挑戰與突破困境的可行方法以提升組織的競爭力。若因重重的限制而無法進行更前瞻的思考，顯然的此種施政計畫已不具策略的性質了。

### (三) 風險因素對地方政府策略管理之影響

#### 1. 不確定性

決策的規劃與形成過程中往往需要充分的資訊，然而當前組織

所面臨的環境，「唯一確定的就是有很多不確定性」。從訪談的分析中，本研究瞭解了地方政府施政過程中不確定性的主要來源。另一方面，文獻上指出儘管環境中充滿不確定性，然而策略內容中的前瞻者將積極尋找新機會，相對的防禦者會考量既有的服務與最低成本。從本文的分析也發現，不確定性的增加確實會壓縮了我國地方政府採取前瞻性策略之空間。

#### (1) 經濟面與政治面是不確定性的主要來源

在組織環境的不確定性上，主要包涵「經濟層面」與「政治層面」的不確定性。前者係指中央分配地方政府預算之不穩定性或經濟景氣等因素，導致政策難以進行廣泛的前瞻思考；後者則指規劃時的民意反應、中央與地方政府間的府際關係等不確定因素讓地方政府無法做全面及長期性的規劃。在經濟不確定性上，受訪者愷切的認為指出：

可能原本中央有這樣的政策，後來某些緣故使得這項重大的計畫無法執行下去，顯然中央就沒有預算可以支持我們地方來進行。另外一種就是，如果我們某些計畫要靠中央，中央編的預算立委凍結或是不支持，資源就沒有辦法挹注到我們這個地方計畫最怕就是中央政策的改變，以及中央預算沒有辦法到位。(受訪者L)

就是說像我們自有的預算很少，所以都仰賴中央。像我們有一個輕軌線，就給你一千萬先做個先期規劃好了，規劃好了送去那邊，那個審核就是遲遲不核定，你就是只能進展到規劃的完成的那個進度。(受訪者C)

現在反而經濟的因素變動得很快，其實不管是什麼影響因素，是要看他變動的情形，變動越劇烈的話，那個影響就會比較大。像政治來說，執政者的政治理想不可能今天這樣子，過了一個月他說要改變政治立場，這不太可能。(受訪者P)

儘管有受訪者提到財政與經濟的不確定性較政治來得為高，其他的受訪者仍舊認為民意的反應，或是由於中央與地方關係的拉

鋸，或行政首長之更迭而使得政策缺乏延續性，也將導致策略管理存在著不穩定性的發展。例如，受訪的某位處長綜合性的提到：

我感覺計畫推出來的第一個【不確定性】就是民眾的支持度，或是共識的基礎。第二就是說計畫的財政結構，就是可行性評估報告裡面財政的可行性有沒有辦法取得，有沒有辦法解決。第三就是我們所講的府際關係還有府會關係。（受訪者 J）

某位縣長也指出其與中央政府官員互動的經驗：

我舉一個最簡單的例子：台華輪的更新案。陳水扁總統已答應的事，到馬政府的時代還是歸零，歸零是說現有台華輪載量只有兩成左右，因此不需要，但那些中央政府的技術官僚沒想到長期的發展。（受訪者 M）

某市政府的中層主管也點出了中央政府首長更替之後對計畫之影響：

譬如以前講出一個社區的六星計畫，推了三年，結果換了行政院長以後，已經沒有在推了，然後換成一個 2010 年四年計畫，做了一年多，我們的計畫都已經編進去了，但是換人以後，雖然經建會還掛著，但是實際上已經不再執行這些東西。（受訪者 H）

換言之，地方政府許多政策與中央政府的支持與否存有很大的關係，一方面地方政府應思索如何與中央政府建構協力的夥伴關係（collaborative partnership）以及有效的中央與地方政策協調機制（朱鎮明，2006）；另一方面地方政府如何擴大政策網絡，並強化其他與政策利害相關人之網絡關係，都將是影響地方政府策略能力之重要因素。

## （2）不確定性的增加會壓縮地方政府前瞻性策略之空間

在我國目前的政府體制下，地方政府因受限於資源與能力的不足，在面臨不同類型的不確定時，經常無法進行具有前瞻性的策略計畫，例如部分受訪者皆無奈的指出：

用縣政府的組織架構跟我們的預算規模來看，我們一年可以有自主性的預算其實不到三十億，那所以這三十億還要用在哪裡？用到我們很多道路的維護。基本上已經沒什麼空間是我們縣市政府自己可以發揮的，少之又少。（受訪者 C）

我們的自有經費才佔我們的預算 15% 而已，你能夠達成多少，還要看中央能夠給你多少的經費的補助，所以說像城鄉風貌我們做一個老人休閒的空間，其實縣府都沒有半毛錢，那這個每年能夠做多少？做多少就是看中央補助多少而定。（受訪者 E）

我們有個古蹟○○書院，它就是已經很久了，有的會被民眾佔用，我們雖然把它劃古蹟了，可是它沒有古蹟的樣子，大家不知道就覺得反正埋沒在那種鄰居裡面，不覺得它是有什麼了不起的，那前面的幾任縣長他們也想要去處理，可是都沒有辦法處理好，因為要把那些佔用的人把他遷出去的時候，就是講不過去（受訪者 C）

值得注意的是在 Raynor ( 2007 ) 所著的《策略悖論：為何對成功的承諾會導致失敗》( The Strategy Paradox: Why Committing to Success Leads to Failure ) 一書中指出，所謂的策略悖論是組織承諾與環境不確定性相互衝突的結果。進一步而言，當地方政府在擬訂願景並努力實踐長遠目標後，遇到環境的不確定性時也會落入是否調整承諾的兩難困境。而在這樣的困境之下，地方政府最基本的分工管理更應該被實踐；亦即對於地方政府首長來說，由於肩負著組織長遠規劃，其不應該關注於短期的結果，而應該要重視策略不確定性的管理。

## 2. 風險知覺

儘管外在環境的不確定性程度日益提高，組織本身辨識風險的能力也將影響到其運作，文獻上更進一步指出風險知覺的提高也可能帶來創新性的改革以因應風險。從訪談資料的分析中可發現，風險知覺可透過組織學習而提高，而風險知覺的提高亦會增加組織學

習的意願。另一方面，組織愈能辨識風險，亦有助於提高地方政府理性規劃之能力。

#### (1) 風險知覺與學習型策略過程之交互作用

前文提及學者曾指出策略的過程即是學習的過程，學習途徑指出策略是一種變通的過程，可依時間的經過而不斷學習。換言之，學習型組織 ( learning organization ) 打破了傳統由上而下的組織結構模式，透過水平溝通與團隊合作 ( team working ) 等方法，可達到組織內的溝通協調與互助合作，以在創新的氛圍下因應更複雜的環境變化 ( Daft, 2003 )。從訪談結果中可得知，地方政府可過組織內的學習以整合各方專業知識與資源，達成學習效果 ( learning effect )，藉以因應環境中各種非預期的風險。幾位受訪者皆提到了經驗上的學習效果對策略規劃有正面的影響：

剛剛提到八八水災，雖然中南部受災嚴重，我們縣長也相當重視這塊的應變措施。事情發生之後，縣長有要求相關的主辦單位，與風災有關的消防局、水利署要加強資訊的立即取得、整合或是人員的應變、動員能力。(受訪者 L)

在研商中程或長程計劃的時候，我們注意到這幾年來天災地變是超乎我們過去經驗，就必須要把這個因素考慮進來，勢必要有一個概念或是有一個政策計畫說你怎麼去因應這樣的災害發生。像我們為什麼會有國際搜救隊？就是因為那時候○○大樓倒掉後，發現原來我們這麼大的一個城市並沒有國際搜救的人才。(受訪者 B)

我們如何去調動我們的環保局的資源、工務局的資源、消防局的資源來投入救災，投入那個物資的那個運送，這個實際上也是一種應變。要先去做規劃，你不能出狀況，然後一時找人家來幫忙嘛，像這樣這個就是一個緊急應變，要事先去做緊急狀況的一個排演規劃，這些整個都要規劃好。(受訪者 D)

如同策略管理的學習學派所強調的，策略學習最重要的部分在

於發展學習文化及強調策略智能的創造和模仿環境。透過學習效果的累積以及危機管理的規劃與執行，各縣市地方政府在策略規劃與執行過程中大多已能將環境中之各項風險要素考慮進來，例如成立危機因應小組、搜救小隊等，又如在平時整合各橫向機關，以針對各種災害進行應變與演練，加強危機之因應與防範，特別是在重大災害發生過後（如我國的九二一地震、八八風災或日本宮城縣大地震等），部分各縣市地方政府已從中獲得救災防範之啟示，進而達到組織學習成效；易言之，地方政府之學習能力與效果，會同步提升其風險知覺。

#### (2) 風險知覺提高有助於強化地方政府理性規劃之能力

由於組織所面臨之環境瞬息萬變，因而隨時都有可能遭遇危機之各種衝擊而形成重大影響。有鑑於此，若組織成員能認知到風險的存在，則能降低組織之曝險機會，並強化應變之能力。一位在都市規劃具有豐富經驗的受訪者指出：

從公共工程的這個角度來看，風險的來源第一個位置要可行，不要經過那種危險環境的敏感地方，第二個財務要可行，第三個要去徵收的這些地主不要過度的反抗，第四個是經過這條道路旁邊可能會造成的環境影響評估，是不是會造成一些負面的影響。通常完全沒有延後的是不可能的。（受訪者 P）

缺乏風險知覺而造成的應變不及，則容易導致策略處在曝險狀態中而形成計畫受阻，某位處長受訪時指出在該縣一個受到抗爭導致計畫擱置的例子：

我們想說這個土地處理都沒問題，以後地價會補償就好了，土地是政府的也沒有什麼問題，後來有一個考核團去那邊，整台遊覽車包括中科的人以及學者專家，去考核的時候人家在那邊拉布條，拉布條反對中科第四期，我們就想說都溝通好了，也是出問題，還沒開始建設就抗爭了。（受訪者 J）

至於風險與策略規劃時程之間的平衡點，也是受訪者注意到的：

可是執行面來看我要務實一點，我如果什麼都考慮進來的話成本會太高，還有他時間就會拉長，所以這中間要取得一個平衡。（受訪者 P）

綜此，地方政府風險知覺的具備或缺乏對於其策略之曝險狀態將產生程度不一的影響。若地方政府在平時能有系統的提高成員組織內外對於風險的認知，在危機情境發生時方能夠有效的加以應變，以確保組織策略能夠不受到太大的影響。在風險知覺與策略規劃之間如何取得平衡，則是另一門藝術了。

### 3. 脆弱性

組織因應風險與重大事件的能力必然會影響到組織是否能有效的調整行動並達成目標。從訪談資料的分析來看，地方政府同時存在自然與社會脆弱性，而當脆弱性暴露量過高時，則地方政府往往會採取防禦性的策略。

#### (1) 自然與社會脆弱性同時對地方政府策略管理產生影響

由於台灣四面環海，颱風頻繁，雨季帶來的水量，經常引起不可避免的複合性災害（multi-disaster），本研究發現，由於資源與預算的缺乏及不足、政策缺乏延續性等，容易造成地方政府在災害應變上措手不及或無能為力，如同受訪者在面對過去天災的經驗所指出的：

一般來講，在台灣還是「水災」的影響最大。地方工程本來就是防汛工程，所以會盡量在汛期之前完成。原則上就是說，因為五月有汛期的關係，先把它們做完是很重要的，當然時間就是很關鍵的因素。（受訪者 I）

你沒有辦法說人定勝天，我們沒有辦法去跟他搏鬥了。最基本的災害源頭在那裡，那個源頭以我們人的能力是沒有辦法去處理

的。(受訪者 C)

就社會的脆弱性而言，除了政府預算的不確定外，地方民意的支持與否也連帶影響著地方政府策略管理。例如受訪者指出：

我們縣內來看的話，還有一種狀況就是：有一些政策得不到地方的支持。像我們要開闢很多公共建設，可能會涉及到徵收人民土地。如果民眾如果有反對的意見，就會影響到我們推動這項公共建設的時間點。(受訪者 L)

另外一種是土地徵收的所有人是私人的，他們對於土地使用會有很大意見；其他大部分還是橋樑，其附近的用地還是會產生很多爭議性。最後一部份就是民眾的意見，像是建設後道路要轉彎不方便等等。政策變更、民眾疑慮、設計考慮欠周這些都是會影響的原因。(受訪者 I)

策略管理的權力學派指稱在權力的作用下，策略內容並非是完全理性的，而本研究的訪談也呈現了地方政府受到民意代表與利益團體的干擾與遊說，使得政策的規劃與執行產生了變數。例如受限於法令制度與民眾或議員的接受度等，都將直接或間接性的影響地方政府策略管理：

那裡面就是某一個議員的支持對象，那當然你要去執行這個拆除的動作就會有困擾，就要經過一個再溝通，不過有時候市府還是會就整體市民的利益去考量啦，整個都市的發展去考量，我們還是要希望能夠面面俱到。(受訪者 D)

辦河川是因為有牽到砂石嘛，砂石就是有那種利益，以前辦那種砂石疏浚的那種公務人員，常常老是地檢署就是去調查了，辦到他們都不敢辦，他說你怎麼不辦。不辦就不疏浚，不疏浚就是變成這次災害這麼嚴重。(受訪者 C)

對他們最大的風險是來自於當政策在推動的時候，在執行層面上民眾他們真正的接受程度，或是議員對這個案子的接受程度。風險對他們而言不是來自於天災地變，而是來自於政策本身推動者或者是相關制度環境的配套。(受訪者 B)

由上述受訪者的論述可發現，在當前氣候急遽變遷的情況下，許多超大型的天災往往會對地方政府施政造成重大影響。然而天災固然可怕，地方政府在社會面所呈現出來的脆弱性，卻是人禍的肇端。如同談到脆弱性分析時常引用的一個例子：在太平洋上的超級豪大雨並不會形成災害，然而在都市地區因排水系統設計不良導致下雨就會因淹水而會形成災害。換言之，社會脆弱性的高低將高度影響地方政府的受災程度。

## (2) 脆弱性曝露量過高則地方政府往往須採防禦性策略

脆弱性的概念有如人體的體質一般，當個人的體質健全，即使在惡劣的環境中也不容易生病；然而體質不良的個體，即使在平穩的環境中也容易受到影響。前文指出了地方政府的兼有自然及社會的脆弱性，而社會脆弱性之影響有時較自然脆弱性的影響來得為大。無論如何，當各種脆弱性引爆成危機時，可發現對地方政府的策略計畫往往具有重大影響，例如幾位受訪者皆無奈的表示：

受到莫拉克颱風的影響，我們本來要在○○溪旁邊做自行車道，這一次淹水的泥沙整個下來，都把原來做的都淹沒了，不能做只好就要停下來了。（受訪者 C）

我們曾經想在○○溫泉區蓋五星級旅館，但是外在因素讓這個案子夭折，第一個是金融風暴，廠商要去融資，一定要去銀行借錢。第二個剛好遇到颱風，那個聯外道路常常要整修，這個維修的經費就很可觀，到後來【計畫】就夭折掉了。（受訪者 F）

比如說像很簡單的就是○○演藝廳，○○演藝廳在上任縣長那時候已經花了六億，大概整個主體的建築都完成了，可是後來沒有錢，中央就覺得的經費也不夠就不補助了，所以就荒廢在那邊一段時間，這個就是很典型的例子。（受訪者 E）

上述的分析可發現一個事實，亦即自然脆弱性與社會脆弱性兩個子系統間具有高度的相關性。當自然脆弱性暴露出來後，常會造

成社會人口也處於高度的曝險狀態，特別是低收入戶、弱勢族群等防災意識或能力較低者。而公部門若無法強化內部管理以及外部社會的脆弱性，則更容易導致自然脆弱性所帶來的重大損傷。易言之，地方政府是有必要在提升自然與社會脆弱性的層面上形成一個良性循環的。

#### 4. 組織復原能力

從個體面來看，組織復原能力涉及到了組織溝通協調、成員的核心能力，以及彼此之間的信任與承諾等要素；而從結構面而言，組織復原能力則與組織的法規制度息息相關。從訪談資料的分析來看，組織復原能力的兩個面向確實影響著策略規劃與執行。

##### (1) 人力素質的困境高度影響策略之規劃與執行

地方政府組織的能力上，其公務人員的積極度與能力等，將影響組織計劃與執行的重要因素。以遭受到風險之後的組織復原能力而言，更重視的是員工之間的溝通協調、信任、意志力、承諾與領導，另外在組織層面則是共同體與組織氣候的展現等因素。然而在本研究受訪者的意見中，部分卻反映了公部門常見的目標錯置、消極被動等情況，許多主管在反省公部門的人力資源表示時皆指出：

同仁到底積不積極，他對公務的投入有沒有很重視？還是說我就是一天八個小時來這邊上班這樣子，那當然每個人的對工作的態度是不一樣的，有的時候我們也不能強求。（受訪者 C）

也是有些人就是公務員心態，爭取越多，做的事越多，薪水還是一樣，有的人還是這樣的心態。（受訪者 F）

我發現縣政府有的服務態度就是不好，為什麼不好？就是工作量影響他，第二個是本身的素質問題，第三個是他沒有經過歷練或學習，所以他本身對於民怨的障礙沒有辦法溝通與排除，所以說縣政府那個行政效益跟競爭力是在這一塊裡面這指標就影響蠻大的。（受訪者 J）

我們公務人員有一種心態，就是多一事不如少一事，譬如說我的計畫內容應該要求這樣子，但是規劃單位就是做不出來，那你要怎麼去要求他。他可能覺得，反正我就趕快把預算執行完，東西做出來就好，這是我們公務部門很欠缺的就是控管計畫品質的能力。（受訪者 H）

不意外的，地方政府的人力資源目前也存在一些困境。由於流動性高，地方政府人才的流失也容易造成組織能力無法持續維持：

來了之後他不是本地人，他們一取得資格之後有機會就會離開了，所以人員的問題是在於他們流動性太高。（受訪者 E）

現在的流動性很大。因為現在公務員已經年輕化，很多人容易待了一陣子後跑去其他單位。這樣會造成承辦人員業務不熟，手續辦理就會很慢。（受訪者 I）

組織的復原能力包含了知識基礎、技術系統、組織管理與價值規範等層面，從上述的分析可發現，目前我國地方政府公務人力的素質在激烈的考試競爭之下可謂是相當高。然而在地方政府的層級而言，由於公務員年輕化的歷練問題，特別是對於組織的承諾與規範之認識，往往成為組織在復原能力上最大挑戰之一。

(2) 彈性的法規與管考有助於策略形成過程中更多的互動和參與  
組織的管理系統與組織氣候也影響其復原能力，為求各項計劃能夠達成既定目標，多數組織在管理過程中多有針對計劃的執行進行管控，以檢視計劃目標是否達成。在管理系統上，部分受訪者提到法規的限制將對組織能力造成影響：

在法規的部分這個就又涉及到說它的裁量權的部分，那因為現在大家對公務員的要求，就是在法上面的要求其實也是蠻高的，所以說會造成公務員他們在對裁量權的部分會限縮自己的裁量權，會傾向保守啦。（受訪者 E）

在行政的過程當中有一些東西在制訂的當時候，其實本來想要做，但是後來它因為預算、制度、法規或一些外環境的變化它沒

有辦法做，所以它就停止了，這是我們沒有辦法控制的變數。(受訪者 B)

如果法規的彈性愈高的話，我們在施政上受到法規的受縛就會下降，就像剛剛提到的○○○計劃一樣，那麼我們的速度就會提升。(受訪者 L)

另外，儘管政府體系中的管制考核系統可以發揮部分功能，然某位受訪者也明白的指出管考系統有時也是受到政治氣氛的影響：

我跟你講實話，我們影響分析看起來很客觀，但事實上又很主觀，因為裡面都會涉及到一些政治性。你完成只有兩成，他會跟你講說，你有七成的例行性業務嗎？不可能嘛，從○○市長時代開始，我們就體認到白皮書這種東西是很政治性的，例行性業務永遠不可能完成，所以一定會跟完成的放在一起，不然你的數字永遠很難看。(受訪者 A)

事實上，由於近年來民意的高漲以及依法行政的要求，法規對於公務體系的束縛已慢慢加緊；另一方面，近年來的行政改革對於管考制度之重視，也讓公務員更加背負了績效的壓力。不可諱言的，適度的依法行政與績效壓力對於組織復原能力的提升有所助益，然而過度的要求卻也容易導致彈性的缺乏。誠如 Mintzberg (1994) 所指出的，策略規劃有其矛盾之處，亦即策略規劃容易造成去彈性化的後果。換言之，規劃基本上就是一個保守的過程，因為其目的是要保護組織在既有架構下的基本目標。從這個觀點來看，在面臨風險時由指揮官提供方向的命令型過程或許可降低風險，然而這種缺乏彈性的作法，很可能也容易讓開創與前瞻的策略思考在策略過程中逐漸消失。

## 五、結 論

以當前變動劇烈的環境來看，公共組織早已不再是「百年老店」，在各國政府的改造運動中，常有部會局處精簡、整併，甚至是裁撤的例子。因此，當前的公共組織需要去思索其組織未來在公共服務中的使命、價值與任務為何，而不單僅做好昨日的計畫或任務。在我國五都選舉之後，地方自治也開啟了新頁，縣市政府之間的合併或區域發展上的整合，未來也都可能成為常態。如同本文開始所點出的，地方政府在規劃、執行策略之際，與組織的內外環境條件是息息相關的。從本文的分析來看，縣市首長的領導風格影響了各縣市的策略過程，儘管部分的首長採取共識營或策略營的作法進行策略思考，受訪多數的縣市仍以命令型為主。儘管部分縣市首長受到高度的施政評價，是由於對地方民眾的需求能明快、迅速回應。反觀少數具有前瞻型的計畫，很可能受到各種因素而遭到擱置而落入「策略悖論」的窘境。即便如此，吾人仍認為前瞻型的策略有助於公共組織在動盪的環境中保持競爭優勢。就各項風險因素對地方政府的影響來看，本研究也發現組織環境的不確定性容易壓縮地方政府前瞻性策略的空間，而風險知覺的提高則有助於組織的應變，並有利於策略計畫的延續。值得注意的是當地方政府的脆弱性引爆成危機後，策略計畫往往受到影響而停滯或中止，因此有效的組織復原能力則顯得更為重要。事實上，我國的地方政府在策略管理的運用上是處於「先天不足，後天失調」的情況。由於制度性的因素，我國縣市政府在財政結構上多缺乏自主性，許多經費或大型政府計畫均仰賴中央政府的補助或協助，其中也因此滲入了複雜的

政治因素。再者，由於地方政府的人力資源與核心能力在先天上皆有其限制，當面臨到各種風險因素時，則對策略計劃更容易造成重大的負面影響。

為有效克服這些困境，本研究提出了幾點建議：首先，為因應環境的不確定性，地方政府應落實政務與事務分工管理，分層負責。由於因果關係及預測之困難，組織內外環境普遍存在不確定性。儘管地方政府在經濟與政治面臨許多的不確定性，然而政務首長們若能明確的擬訂策略方向，對於事務官理性分析各種方案以降低不確定性將有所助益。換言之，首長與高階主管不應為了短期執行面的不確定性負責，而是應對於長期策略的不確定性做出選擇與承諾。

其次，透過組織學習來提高風險知覺。風險管理的第一課在於「風險起於無知」，唯有當組織有了風險知覺方能有效的進行風險管理，而風險知覺的來源之一，即是組織間的學習。近年來我國各級政府在各種天災人禍後多有學習防災的經驗，例如八八風災、台中夜店大火，甚至是日本仙台大地震等慘痛的經驗，皆讓各級政府上了寶貴的一課。然而，有效的組織學習並不僅止於表面的演習或安檢，而是讓風險知覺深植於民心，並讓危機應變成為組織一種迅速的反射動作，才可在有限時間內做出較佳的應變策略。

第三，為了要強化脆弱性，地方政府除了進行物理性的脆弱性分析之外，社會經濟的脆弱性分析，例如政府內部管理流程，或社會上性別、族群及收入分佈等也相形重要。前者如易淹水或土石流地區之潛勢分析；就後者而言，早期多仰賴人口統計學分析，而近年來地理資訊系統（geographic information system, GIS）之運用，也有助於結合人口統計與空間資訊的概念，可讓地方政府規劃策略時達到救弱補強之效。

最後，組織復原能力展現在組織技術、技能和管理等層面。就個體而言，如何提高地方公務員在公共服務動機（public service motivation）上的認同、承諾與形成共同體，將是組織發展重要的目標。就組織層面來看，如何讓法規彈性化，健全組織管理系統，及凝聚組織成員形成共同體的組織文化與氣氛，亦是強化組織復原能力刻不容緩的議題。

綜合言之，就理論上的反思來看，本文明確的界定了公共組織所面臨的四個風險因素，分別是不確定性、風險知覺、脆弱性，以及組織復原能力。儘管從概念上可以對這四個風險因素做出不同的區分，然而本文也觀察到四個風險因素間事實上也彼此相互影響著。例如風險知覺的提升可能也有助於強化組織復原能力，而復原能力的提升也能降低不確定性的威脅等，因而此四個風險因素的相互關係確實值得地方政府公共治理相關的研究加以探討。綜合言之，本文清楚的描繪了各種風險因素對於地方政府策略管理之影響，如何提供應變的策略與方法以確保地方政府能夠在危機之中繼續實踐施政目標，相信未來都是值得吾人進一步深入探究的課題。

## 參考書目

- Acur, Nuran and Linda Englyst. 2006. "Assessment of Strategy Formulation: How to Ensure Quality in Process and Outcome." *International Journal Operations and Production Management* 26, 1: 69-91.
- Allen, Katrina. 2003. "Vulnerability Reduction and the Community-Based Approach." in Mark Pelling. ed. *Natural Disasters and Development in a Globalising World*: 170-184. New York: Routledge.
- Ambrosini, Veronique and Cliff Bowman. 2009. "What Are Dynamic Capabilities and Are They a Useful Construct in Strategic Management?" *International Journal of Management Review* 11, 1: 29-49.
- Andrews, Rhys et al. 2006. "Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis." *Public Administration Review* 66, 52-63.
- Athearn, James L. 1971. "What is Risk?" *Journal of Risk and Insurance* 38, 4: 639-645.
- Backoff, Robert et al. 1993. "The Challenges of Strategic Management in Local Government." *Public Administration Quarterly* 17, 2: 127-144.
- Baloi, Daniel and Andrew D. F. Price. 2003. "Modelling Global Risk Factors Affecting Construction Cost Performance." *International*

- Journal of Project Management* 21, 4: 261-269.
- Baranoff, Etti G. 2004. "Risk Management: A Focus on A More Holistic Approach Three Years after September 11." *Journal of Insurance Regulation* 22, 4: 71-81.
- Beck, Matthias et al. 2005. "Public Administration, Science, and Risk Assessment: A Case Study of the UK Bovine Spongiform Encephalopathy Crisis." *Public Administration Review* 65, 4: 396-408.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards A New Modernity*. Mark Ritter. trans. London: Sage Publishing.
- Ben-Elia, Nahum. 1993. "Policymaking and Management in Israeli Local Government : Evolving Trends and Strategic Challenges." *Policy Studies Journal* 21, 1: 115-125.
- Berry, Frances S. 2007. "Strategic Planning as A Tool For Managing Organizational Change." *International Journal of Public Administration* 30: 331-346.
- Berry, Frances S. and Barton Wechsler. 1995. "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Finding from A National Survey." *Public Administration Review* 12, 2: 159-168.
- Blaikie, Piers et al. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. London: Routledge.
- Bolton, Nicola and Steve Leach. 2002. "Strategic Planning in Local Government: A Study of Organisational Impact and Effectiveness." *Local Government Studies* 28, 4: 1- 21.
- Bourgeois III, L. J. and Kathleen M. Eisenhardt. 1988. "Strategic

- Decision Processes in High Velocity Environments: Four Cases in the Microcomputer Industry.” *Management Science* 34, 7: 816–835.
- Boyne, George A. 2001. “Planning, Performance and Public Services.” *Public Administration* 79, 1: 73-88.
- Boyne, George A. and Richard M. Walker. 2004. “Strategy Content and Public Service Organizations.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, 2: 231-252.
- Boyne, George A. and Richard M. Walker. 2010. “Strategic Management and Public Service Performance: The Way Ahead.” *Public Administration Review* 70, Special Issue: S185-S192.
- Bozeman, Barry and Jeffrey D. Straussman. 1990. *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brown, Trevor L. 2010. “The Evolution of Public Sector Strategy.” *Public Administration Review* 70, Special Issue: S212-S214.
- Bryson, John M. et al. 2010. “The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions.” *The American Review of Public Administration* 40, 5: 495-521.
- Cutter, Susan L. et al. 1997. “Handbook for Conducting a GIS-Based Hazards Assessment at the Local Level.” Report of South Carolina Emergency Preparedness Division, and Hazards Research Laboratory, Department of Geography. CA: University of South Carolina.

- Cutter, Susan L. et al. 2000. "Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County, South Carolina." *Annals of the Association of American Geographers* 90, 4: 713-737.
- Daft, Richard L. 2003. *Organization Theory and Design*. 8th ed. OH: South-Western College.
- Doe, Peggy J. 1994. "Creating a Resilient Organization." *Canadian Business Review* 21, 2: 22-26.
- Downey, H. Kirk and John W. Slocum. 1975. "Uncertainty: Measures Research and Sources of Variations." *Academy of Management Journal* 18: 562-578.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Duncan, Robert B. 1972. "The Characteristics of Organizational Environment and Perceived Environmental Uncertainty." *Administrative Science Quarterly* 17: 313-327.
- Elbanna, Said. 2006. "Strategic Decision-Making: Process Perspectives." *International Journal of Management Review* 8, 1: 1-20.
- Evans, Jocelyn D. and Corliss L. Green. 2000. "Marketing Strategy, Constituent Influence, and Resource Allocation: An Application of the Miles and Snow Typology to Closely Held Firms in Chapter 11 Bankruptcy." *Journal of Business Research* 50, 2: 225-231.
- Galbraith, Jay R. 1973. *Designing Complex Organizations*. MA: Addison-Wesley.

- Gifford, William E. et al. 1979. "Message Characteristics and Perceptions of Uncertainty by Organizational Decision Makers." *Academy of Management Journal* 22: 458-481.
- Goodstein, Leonard et al. 1993. *Applied Strategic Planning: How to Develop a Plan that Really Works*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Halachmi, Arie. 1986. "Strategic Planning and Management? Not Necessarily." *Public Productivity Review* 10, 2: 35-50.
- Hambrick, Donald C. 2007. "Upper Echelons Theory: An Update." *Academy of Management Review* 32, 2: 334-343.
- Hambrick, Donald C. and Ming-Jer Chen. 2008. "New Academic Fields as Admittance-Seeking Social Movements: The Case Of Strategic Management." *Academy of Management Review* 33, 1: 32-54.
- Hart, Stuart L. 1992. "An Integrative Framework for Strategy-Making Process." *Academy of Management Review* 17, 2: 327-351.
- Henkel, Joachim. 2009. "The Risk-Return Paradox for Strategic Management: Disentangling True and Spurious Effects." *Strategic Management Journal* 30, 3: 287-303.
- Horne III, John F. 1997. "The Coming Age of Organizational Resilience." *Business Forum* 22: 24-29.
- Kasperson Jeanne X. et al. 1995. *Regions at Risk: Comparisons of Threatened Environments*. Tokyo: United Nations University Press.
- Kemp, Roger L. 1992. *Strategic Planning in Local Governments*. Washington D.C.: American Planning Association.

- Koller, Glenn R. 2007. *Modern Corporate Risk Management: A Blueprint for Positive Change and Effectiveness*. Boca Raton, FL: J Ross Pub.
- Lawrence, Paul R. and Jay W. Lorsch. 1967. *Organization and Environment*. Irwin, IL: Homewood.
- Leonard-Barton, Dorothy. 1992. "Core Capabilities and Core Rigidities: A Paradox in Managing New Product Development." *Strategic Management Journal* 13: 111-125.
- Luton, Larry S. 2010. *Qualitative Research Approaches for Public Administration*. NY: M.E. Sharpe.
- Martin, John. 1999. "Leadership in Local Government Reform: Strategic Direction vs. Administrative Compliance." *Australian Journal of Public Administration* 58, 2: 24-37.
- McCue, Paul. 2002. "Best Value and Benchmarking – Value for Your Euros." in <http://www.wandsworth.gov.uk>. Latest update 15 February 2011.
- McIntyre, Janet J. 2007. "The Hijab and Systemic Governance: Transnational Policy Making and Human Rights." *Systems Research and Behavioral Science* 24: 37-58.
- Miles, Raymond E. and Charles C. Snow. 1978. *Organizational Strategy, Structure and Process*. New York: McGraw-Hill.
- Mileti, Dennis. 1999. *Designing Future Disasters: An Assessment and Bolder Course for the Nation*. Washington: Joseph Henry Press.
- Milliken, Frances J. 1987. "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State Effect and Response Uncertainty."

- Academy of Management* 12, 1: 133-143.
- Mintzberg, Henry. 1987. "The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy." *California Management Review* 30, 1: 11-24.
- Mintzberg, Henry. 1990. "The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management." *Strategic Management Journal* 11, 3: 171-195.
- Mintzberg, Henry. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. NY: The Free Press.
- Mintzberg, Henry et al. 1998. *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York: Free Press.
- Moncrieff, James. 1999. "Is Strategy Making a Difference?" *Long Range Planning* 32, 2: 273-276.
- Pennings, Johannes M. and Rama C. Tripathi. 1978. "The Organization Environment Relationship: Dimensional Versus Typological Viewpoints." in Lucien Karpik. ed. *Organization and Environment*: 171-195. Beverly Hills, CA: Sage.
- Pennings, Johannes M. 1981. "Strategically Interdependent Organizations." in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck. eds. *HandBook of Organizational Design*: 433-455. New York: Oxford University Press.
- Petty, Richard E. and Jon A. Krosnick. 1995. *Attitude Strength: Antecedents and Consequences*. Hillsdale, NJ, England: Erlbaum.
- Poister, Theodore H. 2010. "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public Administration Review* 70, Special Issue: S246-S254.

- Price, A.D.F. 2003. "The Strategy Process within Large Construction Organizations." *Construction and Architectural Management* 10, 4: 283-296.
- Raynor, Michael E. 2007. *The Strategy Paradox: Why Committing to Success Leads to Failure*. NY: Crown Business.
- Riulli, Laura and Victor Savicki. 2003. "Information System Organizational Resilience." *Omega* 31, 3: 227-233.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publications.
- Rose, Wade R. and David Cray. 2010. "Public-Sector Strategy Formulation." *Canadian Public Administration* 53, 4: 453-466.
- Ruefli, Timothy W. et al. 1999. "Risk Measures in Strategic Management Research: Auld Lang Syne?" *Strategic Management Journal* 20, 2: 167-194.
- Schmidt, Stuart M. and Larry L. Cummings. 1976. "Organizational Environment, Differentiation and Perceived Environmental Uncertainty." *Decision Sciences* 7: 447-467.
- Trieschmann, James S. and Sandra G. Gustavson. 1995. *Risk Management and Insurance*. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Walker, Richard M. et al. 2010. "Wakeup Call: Strategic Management, Network Alarms, and Performance." *Public Administration Review* 70, 5: 731-741.
- Wheelen, Thomas L. and J. David Hunger. 2002. *Strategic Management and Business Policy: Concepts*. 8th ed. Upper Saddle River, NJ:

Prentice Hall.

Vanttinen, Marika and Kirsi Pyhalto. 2009. "Strategy Process as an Innovative Learning Environment." *Management Decision* 47, 5: 778-791.

Vu, Mai Tuyet Thi and Janet J. McIntyre-Mills. 2008. "Towards Local Government Strategic Planning in Vietnam: Systemic Governance Interventions for Sustainability." *Asian Social Science* 4, 2: 91-105.

中華民國統計資訊網。2008。〈縣市財政概況〉。http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp。2008/11/15。(National Statistics. 2008. "Financial Highlights in County and City Government." in http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp. Latest update 15 November, 2008.)

丘昌泰。1999。〈強化地方政府的策略規劃功能〉。《研考雙月刊》23, 3: 26-34。(Chiou, Chang-Tay. 1999. "Strengthen Strategic Planning Functions of Local Government." *RDEC Bi-monthly* 23, 3: 26-34.)

江大樹、張力亞。2009。〈縣市長的領導力與地方治理——一個標竿學習的實證研究〉。《台灣民主季刊》6, 2: 61-125。(Chiang, Ta-Shu and Li-Ya Chang. 2009. "An Empirical Study on Benchmarking Leadership and Local Governance of County Magistrates and City Mayors in Taiwan." *Taiwan Democracy Quarterly* 6, 2: 61-125.)

朱鎮明。2006。〈中央與地方政策協調機制建立之研究〉。《中國行政》77: 133-162。(Chu, Cheng-Ming. 2006. "Central and Local

Policy Coordination Mechanism Established.” *The Chinese Journal of Administration* 77: 133-162. )

呂育誠。2005。〈地方治理意涵及其制度建立策略之研究 - 兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉。《公共行政學報》14：1-38。( Lue, Yue-Chang. 2005. “The Study of Local Governance and Its Institutional Building: Also Studying the Problems and Prospects of Local Governance of County and County-City in Taiwan.” *Journal of Public Administration* 14: 1-38. )

李長晏。2007。〈全球化趨勢下地方治理的困境與發展〉。《中國地方自治》60, 9：4-24。( Lee, Chang-Yen. 2007. “The Plight and Development of Local Governance of the Trend towards Globalization.” *Chinese Local Self-Government* 60, 9: 4-24. )

黃朝盟。2000。〈公共策略規劃暨績效預算--從美、澳的執行經驗建立適當之評估架構〉。《理論與政策》14, 1：23-41。( Huang, Chaomeng. 2000. “Strategic Planning and Performance - Based Budgeting: Looking for an Appropriate Analytical Framework.” *Theory and Policy* 14, 1: 23-41. )

黃朝盟。2005。《公共組織策略規劃之研究：行政院中程施政計畫制度之執行評估》。台北：韋伯。( Huang, Chaomeng. 2005. *The Study on Strategic Planning in Public Organization: The Evaluation on Mid-range Planning system in Executive Yuan*. Taipei City: Weber Publication International Ltd. )

詹中原。2004。《危機管理—理論架構》。臺北：聯經。( Jan, Chung-yuang. 2004. *Crisis Management: Theoretical Framework*. Taipei City: Linking Publishing. )

趙永茂。2007。〈台灣地方治理的發展策略與方向〉。《研習論壇》74, 7-14。( Chao, Yung-Mao. 2007. “Strategy and Direction of the Development of Local Governance in Taiwan.” *Forum on Training and Development* 74: 7-14. )

趙永茂、陳銘顯。2010。〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉。《研考雙月刊》34, 6: 3-32。( Chao, Yung-Mao and Ming-Hsien Chen. 2010. “The Challenges and Response to Taiwan Local and New Metropolitan Development.” *RDEC Bi-monthly* 34, 6: 3-32. )

## 附錄一 台灣各縣市補協依存度十年（1998~2007）平均數與排序

## 台灣各縣市補協依存度十年（1998~2007）平均數與排序

縣市	連江縣	澎湖縣	台東縣	南投縣	花蓮縣
平均數	<b>80.15</b>	<b>62.79</b>	<b>52.46</b>	<b>51.11</b>	<b>48.36</b>
排序（高>低）	1	2	3	4	5

縣市	嘉義縣	屏東縣	雲林縣	苗栗縣	彰化縣
平均數	<b>47.77</b>	<b>45.20</b>	<b>44.72</b>	<b>43.76</b>	<b>42.56</b>
排序（高>低）	6	7	8	9	10

縣市	宜蘭縣	台南縣	高雄縣	嘉義市	基隆市
平均數	<b>42.15</b>	<b>41.07</b>	<b>39.37</b>	<b>39.26</b>	<b>39.00</b>
排序（高>低）	11	12	13	14	15

縣市	金門縣	台中縣	新竹縣	臺北縣	台南市
平均數	<b>37.24</b>	<b>36.67</b>	<b>33.80</b>	<b>27.75</b>	<b>26.58</b>
排序（高>低）	16	17	18	19	20

縣市	新竹市	台中市	桃園縣	高雄市	台北市
平均數	<b>25.39</b>	<b>24.96</b>	<b>24.69</b>	<b>18.11</b>	<b>2.56</b>
排序（高>低）	21	22	23	24	25

資料來源：本研究整理自中華民國統計資訊網，2008。

備註：指標項：補助及協助收入依存度（%）

定義：補協助依存度。

公式： $(\text{歲出財源}-\text{補助及協助收入} / \text{歲出}) * 100$

註記：1.指決算審定數。2.為會計年度資料，88年度（含）以前係指上年7月1日至當年6月30日止，89年度係指88年下半年及89年，90年度以後與曆年相同。

# **Do Plans Ever Keep Up with Changes? A Study on the Impact of Risk Factors on Strategic Management in Taiwan Local Government**

Chun-yuan Wang \*

“Plans never keep up with changes” seems a pervasive stereotype in public organizations; meanwhile, this proverb has also stimulated the author to raise two questions in this study. First, what kinds of change really do affect plans? The subsequent question is how those changes influence plans. Compared with the spirit of strategic planning and the mid-term planning applied by Taiwan’s central government, the question of how the local government should upgrade their administrative capacity and efficiency by adopting strategic management is a key issue we should pay attention to. Therefore, the scope of this research highlights the discussion in the context of local government.

This study first reviews the literature concerning the application and implications of strategic management in the public sector. The methods and challenges of local government to implement strategic management have also

---

\* Assistant Professor, Department of Police Administration, Central Police University.

been reviewed. Second, strategic management of the public sector is not always linear and rational; some risk factors of organizational internal and external environments will influence the process and the contents of the strategy. These risk factors include: uncertainty, risk awareness, vulnerability, and organizational resilience. In order to figure out how the risk factors impact on strategic management of local government, this research carries out the exploratory research by conducting in-depth interviews. According to the average of the “complement adhere degree” of Taiwan local governments from 1998-2007, this study has selected county magistrates, commissioners, and some section chiefs from different departments and bureaus in nine different city and county governments to conduct in-depth interviews. In general, this article finds that when risk factors have actually started to influence the public governance of local government, they often terminates or postpones strategic plans. Finally, this study provides policy recommendations for local government to build capacity, in order to overcome the challenges from environmental turbulence.

**Key words:** uncertainty, awareness, vulnerability, organizational resilience, local government, strategic management