

# 政策風險治理之初探：概念與架構

朱鎮明<sup>1</sup>

## 壹、前言

任何公共政策在達成目標、落實公共價值的過程中都有風險，而且該風險應是政策設計中重要考慮部分(Lark, 2015; Brown and Osborne, 2013)。不過，大多數決策官員都輕忽、或是認為可以承擔這些風險，所有情境都在掌控，惟民眾或利害關係人抗爭、反彈之後，議題的發展往往超過預期，而政策內容也隨之修改，可能由強制轉變為取消規定，或是增加補貼、暫緩實施等。

換言之，雖然政策的成敗很難界定(Bhatta, 2003)，但大約不到 2 成政策或方案可算是成功或持續下去，也常符合俗語說的「80/20 法則」。然而，政策何以失敗？又為何轉變、調整(或轉進)？難道事前都沒有徵兆？決策過程有沒有該先考慮的失敗因素、風險、不確定性？換句話說，政策過程應該如何納入風險管理的概念、架構與實務？

過去，學界對這類政策成敗因素的研究，大多從執行力角度切入，研究政策執行力的影響因素與架構(Pressman and Wildavsky, 1973; Nakamura and Smallwood, 1980; Elmore, 1985)，也就是研究影響政策執行成敗的各項重要變數，以及彼此間的互動結果(吳定，1997)。近期雖然有從績效管理角度切入，探討如何透過政策與管理作為來提升執行程度(劉宜君等，2009)，但從前瞻性角度來看，我們能否在政策過程的前段，就能妥為辨識、評估與管理風險與不確定，設計更完善的政策？

本文將從風險治理角度分析公共政策或方案的設計與規劃過程，尤其是規劃前的作業。政策應該要能預見及回應意外或風險，廣泛建立因應 21 世紀新挑戰的能力。雖然許多公務員都表現得相當英勇，但政策失敗、轉變/調整/修改等補救作為時有所聞，顯示對主流決策思維來說，通常對於風險隱蔽不論、或是毫無所知，尤其是由專家與具菁英意識的官員，通過封閉性過程進行決策規劃。

當代社會中，公眾很需要政府機構有好的表現，無論是在處理生死交關的危機情況，還是在事前災難預防發生方面。公民參與及內部參與是降低風險的關鍵，而決策過程核心，要做合宜的風險承擔，決策參與者應該建立風險治理的文化，正面看待風險，而不是避談風險，以此去與公民、利害關係人互動、分擔與共享風險。

決策有利有弊，應該均衡考量，不能只看到利益面，而忽略風險失敗面。本研究將探討如何進行政策過程中的風險治理？哪些利害關係人應該納入？有沒有與公民進行風險協商的指南等？決策者應該體認，達成目標沒那麼容易，我們要做的不是風險最小化，更要與利害關係人溝通有何風險、有何利益，以及可能的配套與避險措施。

---

<sup>1</sup>東華大學公共行政學系教授。

## 貳、相關文獻回顧

儘管目前學界對於風險社會、風險治理的概念相當重視，但風險管理仍比較常應用在私部門的保險、財務管理、以及組織運作方面，而應用在公部門、政策過程與實務方面，其實更為複雜、對社會整體影響更深遠(Ahmeti and Vladi , 2017)。

公共政策希望尋找解決社會問題的變革方法，但通常都忽略改變是有風險的。每個決策都有當時的背景與環境，才会有這樣或那樣的設計，因而對於政策變革，我們應該用全局式風險治理概念與思考。

首先，風險與不確定是不同的。「風險」代表我們知道某些不知道的事情(know unknowns)，有些事情我們知道，有些事情我們不知道。「不確定」是指連那些未知的事情都不知道(unknown unknowns) (Bounds, 2010: 21)。外界有很多我們所不知道的未知，看不到並不表示不存在，只是可能沒有證據，也不代表有證據。這就是「黑天鵝效應」，有些我們知道「我們不知道」，更有些幾乎不可能發生，但事後回顧才覺得有徵兆可循、是可以預測的重大影響事件。有些事情是沒人知道，但政策很可能會因此失敗或受挫。

「未來」如此難以預測，所以我們要據此規劃。我們想要預測不確定是很困難，任何政策都充滿不確定因素，最後發生與進行方式，都讓人驚訝不已。未來日新月異的改變與趨勢，讓我們難以預測，但很確定的是，絕對會出乎預料。不只是政策，施政規劃也應該做施政風險檢討(strategy review)，對中程(四年年期)施政策略規劃，可指引我們調整資源迎接未來，應對未來挑戰。

風險是社會主觀察覺、認定與建構出來的(不是客觀存在)，過去常以究責、怪罪的心態避談風險或讓風險最小化(Hood, 2002)。現在學界主張，公共政策與服務的核心應該納入風險概念，例如醫療、衛生、社區照護、教育，以及新創企業的協助，在政策發展與變遷的軌跡中，都有失敗挫折的可能性，例如受人誤解等等，都是政策變革與發展常態。不管理論或實務界，都要將風險管理與風險結果納入政策考慮當中 (Osborne and Fleming, 2015)。

在政治學門中，「治理」在說明定行為者與程序的多樣性，如何引導這個或那個的集體決策。風險治理則探討治理的實質與核心原則，如何移轉到風險相關的決策情境當中。這種轉變是否發生在風險如何概念化、管理及溝通之上？或只是趕流行而已？

我們認為，風險治理應該適用到許多層面與方式，讓許多行為者、個人、公私機構在面對不確定、複雜與模糊時，能夠處理風險。但是，並非所有風險都可用機率/衝擊矩陣圖去輕鬆簡單計算，針對社會問題而構成/綁鎖決策的複雜、互動網絡不只是描述那麼容易。也就是說，社會問題產生，是歷經許多複雜的人、制度、程序的相互討論暨綁鎖網絡而成，才會形成當時的決策，因而有難以移除的沉澱成本。

對於政策的不確定性與其處理，風險治理提供概念與準則，例如溝通、包容、整合、反思等四個原則(the communication and inclusion principle, the integration principle, and the reflection principle)，在建構決策程序以管理風險時，應該依循這 4 項原則。因此，值得探討的議題是，什麼是治理的實質與核心原則？風險相關的決策情境為何？

以及如何建構適當的政策風險管理程序？

與一般正式的風險治理模式(例如 IRGC, 國際風險治理委員會/聯盟)不同, 本文提出系絡性(contextual)與實務(practice)基礎的途徑去處理組織的風險治理, 並且用三個案例說明風險治理實務上面臨的社會情境動態(socially situated dynamics), 包括公共運輸管理、流域河川管理、鐵道規劃等。面對多層次、多面向的管制法令與制度限制, 風險治理源於行為者日常互動, 透過日常規範、信任、相互理解及共同允諾, 妥適承擔各自社會角色與責任, 相互調和/調整相互行為, 以解決實際問題。我們尤其需要注意系絡性的特質, 才能理解治理的動態(Van Asselt et al., 2011)。

風險管理已經是研究者與實務界的基本興趣, 相關文獻很多, 但也逐漸區分風險管理與風險治理, 本文提出風險治理的不同界定與觀點, 也不聚焦於特定產業而是發展一般觀點。透過公司治理、風險管理, 豐富風險治理的效益, 涵蓋公司治理、風險管理, 連結到長期性組織目標, 並提出相關研究議程。

Brown 與 Osborne(2013)指出, 政策設計與方案變革無可避免與風險有關, 而風險常來自於失敗、沉重沉澱成本而沒法調整、不穩定的環境系絡等。政策變革與變遷, 往往造成行為的改變、網絡互動關係的改變, 以及做事方法之改變, 加上公共/公眾過度監視, 這些都不利於建構風險治理的文化, 很容易讓各界抗拒政策改變。

其次, 我們若將政策設計與變遷, 由「過去到現在」視為旅程, 為使新想法及專案可以進行驗證及評估, 以作為未來大規模採行的先導, 風險更應該是/絕對是政策的核心議題, 尤其與民眾高度相關的、使用者付費(要民眾與企業支付額外成本)的政策。

在設計這類政策時, 應該思索「治理」之道, 由此與核心利害關係人溝通呈現政策內容、方式以及如何管理, 以便探悉新服務、新產品及新程序是否會被公民、媒體及政治人物所接受。

政策失敗的風險無可避免, 但不少國家缺乏系統性評估風險的機制。OECD (2010)重視風險基礎的政策設計與順服策略規劃, 目標在於提供社會在食品衛生、環境、財務、職業衛生與安全等領域, 享有更好的保障、更好有效服務及更好的企業成本。為此, OECD 主張應該發展政策的風險治理架構, 透過法治體系強化風險治理(例如包括診斷風險、理解法律及文化系絡、改善風險分析的策略、設計治理體制。此外, 還應該注意到複合性風險的交互作用與衝擊。

除了法規衝擊評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)之外, OECD 建議應該多利用誘因機制, 讓私部門知識經驗與經營考慮能夠納進設計過程, 透過管理方式降低外界順服成本, 給業者更多行為調適的彈性與空間, 也要去檢討政策或計畫是否更被標的對象或企業接受或不接受。

Dobrea 及 Ene(2006)指出, 官僚體制是非常龐大而且高度層級節制, 在其內部的文官其實很少誘因去做風險評估與因應。因此, 公部門內外對於政策與組織管理的風險認知, 大多傾向於負面的「風險規避論」, 以免威脅到日常公共價值之落實。例如 Harman(1994)認為對公部門的課責來說, 風險管理只有負面的意義。

Vincent(1996)認為公眾監督相當嚴苛, 在大眾眼中, 風險管理成為文官規避政務官及公眾責難的方法。Hood(2002)也指出, 風險管理是規避究責, 或是把責任與過失

推給別人的權力遊戲(blame game)。近代則比較正面看待風險管理，例如 Lodge(2009: 399)認為風險管理是公部門有效管理各類工具的一種，討論政策與變革不能不討論風險，而且應該用更系統性方法加以評價(risk appraisal)，這種論點明顯超越過去主流的「風險規避論」。

專業分工下的政府結構不容易處理政策風險的問題。當代社會的風險經常會交互影響，一個風險會引發其他地方更多的複合式問題或災難，因而有必要從多面向去考量，並讓各專業領域協同合作，但是，這與本質上要求理性、效率、專業分工的政府組織設計截然不合。再者，不僅政府內部設計不利橫向作業，在設計政策或方案時也缺乏外部視野，缺乏對受影響者的溝通，而外部團體及公民常因沒機會在全部政策週期參與設計，更不可能信任專家與官員的風險評價與方案規劃(Bounds, 2010: 20-21)。

Bhatta(2003)指出，公共問題本質上是惱人的(wicked problem)<sup>2</sup>，因為資訊極度不足、公眾冀求的價值常彼此衝突、問題之間相互牽連等，加上不像貨幣那樣容易度量，因而要嘛不可能解決，不然就是非常棘手。加上媒體與公眾監督，因而公共政策沒有所謂「成功」的概念，但公眾卻無法忍受「失敗」。總言之，比較安全的決策模式，就是漸進的、一步步推進政策過程，每次都做小幅度調整與修改。

不過，面對這樣的公共治理困境，還是有某些政策變革真實出現，那麼，是哪些因素促成公共管理者直視風險與不確定？還是有何特殊政策風險的管理技術，這也是耐人尋味的問題。

一般來說，面對已知的風險，技術面常用量化方式去評估潛在損失，或是仿效各自領域的最佳實務(best practices)，此外，還有溝通、營造良好關係、經驗學習等「軟性管理技能」(soft skills) (Palermo, 2014)。

Brown 及 Osborne(2013: 189)指出，風險不能等到執行階段才考慮(屆時可能變成危機管理與應變)，而應該在政策過程之前就應該考慮到風險。他們認為應該風險管理作為應該考慮到不同類別(演化式、延展式、全面式)的政策或方案，對應採取不同類別的風險作為。畢竟，不確定性(未知的未知)與風險(已知的未知)不盡相同。不確定性應該是政策過程的一部分，有可能是政策變遷的障礙，也可能成為重大政策發展的啟動器(trigger)。

Renn(2008)認為風險管理有三種途徑，分別是技術式的風險管理、決斷式風險管理，以及風險協商。

1.技術式(technocratic)風險最小化：是透過專家/專業人士進行決策，用科學證據客觀界定風險，並且把干擾阻礙因素加以控制，讓風險減到最小。然而，人類決策都是有限理性下的產物，而且風險可否被接受都是社會建構(socially constructed)，而不是可以客觀界定。

2.(上層)決斷式(decisionistic)風險分析：把可認定的風險納入分析，以便進行政策論述。儘管風險的概念不僅僅只有負面性，但決策權仍在政治高層，沒能納入許多利害關係人，所以分析的風險觀點甚為有限。

3.透明治理的風險協商。透明的風險治理是風險協商核心，透過新資訊科技而納

---

<sup>2</sup> wicked 本意是壞的、邪惡的、缺德的、刻毒的、惡劣的、淘氣的。

入主要利害關係人參與決策過程，讓方案的設計更符合使用者需求。這種風險治理方式最切合當代社會的風險情境，而且與前面風險最小化或風險管理，比較適合作為理解與協商政策風險的架構(Brown and Osborne, 2013: 198)。

Brown 及 Osborne (2013) 運用前面 Renn (2008)所提的風險管理類別，提出政策類別與風險治理的架構<sup>3</sup>。包括：

1.演化式(evolutionary)政策變革：運用技術式的風險最小化，以滿足現行服務對象的新需求為主要目標。

2.延展/延伸式(expansory)政策變革：運用技術式與決斷式的風險控制與分析，擴增新的服務對象與使用者。

3.全新式/大規模(total)政策變革：運用前述三種風險管理技術，提出新的服務以滿足新的服務對象。

有時候，為控制損害所發布的準則(hard guideline)反而減少彈性而阻礙政策變革。當策略、政策、計畫或方案的假設不是事實，如果準則或手冊所立基的推測與期待是錯誤時該怎麼辦？當面對始料未及狀況，政策能否有調整空間？Andreeva 等人(2014)建議，透過廣泛利害關係人之間互動關係的營造與溝通(relational communication)，當面對局勢劇變時，會比較有政策調適迴旋空間(Palermo, 2014)。

Ahmeti 及 Vladi (2017)指出，目前風險管理的文獻主要是私部門研究，對公部門來說，還缺少策略性風險管理，以及將風險評估(estimation)融入政策過程的案例。對任何政策來說，風險是達成目標的關鍵(Lark, 2015)，政策目標的落實，不能只靠消除風險或風險最小化，而是考慮到未來可能事件或情境，從而前瞻性地主動規劃、預做準備(OECD, 2014: 13)。再者，公部門的環境更為複雜，而且要面對的利害關係人更多，從而政策過程的風險考慮要更為審慎更要周延。

## 參、將風險治理納入政策過程：架構與流程

風險管理要能鑲嵌在公共治理與政策過程，不僅決策時就要評估風險，更要讓利害關係人參與風險治理過程。以下概述 3 種可用在政策治理風險的架構。

### 一、風險治理與政策變革的架構(歐盟支助)

在 2015 年歐盟第七次框架計畫(7 th Framework Programme , FP7)跨國性「公部門政策變革與學習」計畫(Learning Innovation in Public Sector Environments, LIPSE)支持下，Flemig 等人(2014)提出一套風險治理與政策變革的架構。她們將風險(事前可知且可以量化分析)與不確定(事前不可知、事後才可知，難以量化分析)、軟性與硬性風險管理、主動管理與被動管理等概念加以區分，因而提出風險類別與管理的類型(typology)區隔，並說明其對政策變革的效應有何不同。

首先，風險與不確定性不同，風險是事前可知且可以量化分析的因素，運用技術

---

<sup>3</sup>之後，Osborne(2015)修改架構，將政策創新與發展增加為四種類型，包括漸進式(incremental)、延伸式(expansory)、演化式(evolutional)，以及全新式(total)。

式與決斷式風險管理方法，而不確定性則是事前不可知(事後才恍然大悟)、很難加以量化分析的不可知因素。

面對不確定性，僅能利用非正式關係網絡與溝通去回應，前提是「開放的組織文化」，才有可能善用變局、主動管理渾沌(chaos)，推動全新的政策方案(Peters, 1989)。因為有非正式的關係，才能共同決策採取行動，彼此呼應與支援，在第一時間掌握局勢，就算不是領導職、主管也能扛下責任。

其次，風險管理技術有軟硬之別。硬性風險管理是上級或監督機關通過規則、準則而進行，適用於已知、可察覺的危機，提高演化式變革成功機會。但是，如遇到始料未及的不確定性，硬性工具反而成為阻礙，因為規定太嚴，以致底下的人都不能獨當一面。

表 1：風險類型與政策管理工具類型圖

	風險	不確定性
<b>硬性(hard) 風險管理</b>	演化式(evolutionary)變革 →由上而下風險分析或管理 1.通過精算而最小化風險 2.發布作業規定與準則	規定維持現狀(stagnation <sup>4</sup> )不做改變，或只做最小規模改變
<b>軟性(soft) 風險管理</b>	延展/延伸式(expansory)變革，以人為本的風險管理	全局/大規模(total)變革 →利用危機或混亂局面 1.授權下屬隨機應變 2.溝通與密集討論後採取協同行動 (communication and deliberation)

整理自 Flemig et al. (2014), pp. 21-23.

相比之下，當遭遇不確定性因素時，基於風險治理的途徑而形成的「軟性管理」比較能夠應變，例如開放的組織文化所形成的組際與人際、密集溝通等，和眾人做朋友，而為成夥伴，方有可能在巨變中存活下來(Peters, 1999)。即使是事前可預知、可判定的危機，軟性管理工具也能提供基層一定應變空間，只要有明確目標，之後由第一線主管、下屬自行發揮與處理，不會阻止任何新嘗試。

## 二、OECD 與國際風險委員會的風險治理架構

Bounds(2010)在 OECD 出版的著作中指出，當代社會愈來愈重視風險在政策設計上的角色，但目前仍較缺操作上的指南或手冊。他認為，政策設計應該透過幾個程序來評估與管理風險(OECD, 2006)，但是最核心基礎是風險溝通及諮商(consultation)。

1.評估(assess)。建構風險預測的機率<sup>5</sup>與衝擊(probability and consequences)的概念

<sup>4</sup> Stagnation 原意是淤塞，停滯、不景氣、滯止。

<sup>5</sup> 機率是指某一事件的損失機會(Chance of loss)，通常以分數或百分比表示，可分為客觀機率及主觀機率兩種。客觀機率(objective probability)指在一定的觀察件數及某些條件不變狀況下，某一事件長期間的相對發生次數，例如擲硬幣出現正面的機率為 1/2 或 50%。主觀機率(subjective probability)：指個人自我估計的損失機會。主觀機率不一定與客觀機率一致，例如個人覺得在拜過財神之後，購買彩券的中獎機會很大。

架構，把政策所涉及的多層面風險，並綜合分析對經濟、社會與環境的意義，更要考慮到風險的取捨(tradeoffs)。一般來說，在決定政策問題性質之後，「成本利益分析」與前設提到的「法規衝擊評估」(RIA)等都可作為風險評估方法。

2.設計與執行行動方案來減緩風險並預作防範。政府有許多方案、策略、工具都可用來預作防範。通常可分為四類：

(1)規避：若某政策或某個作為會引發危機，就不採取該作為，而選擇其他影響較小的方式，迴避風險或是找風險最小的方案。

(2)降低：用策略性方法去降低機率或衝擊，例如許可、規範與(檢驗)標準、建立執法標準。

(3)承擔(retention)：若危機或損害不大或可承擔，承擔這個風險。

(4)移轉：讓其他人或組織承擔，例如合資、保險/再保險、民營化、公私協力合夥。

3.檢討與回顧(review)。這就是政策成效的評估。優良的政策都要檢視政策與預期目標之間的進展狀況，但是，良好的「治理」應該讓決策過程透明公開，使得內外利害關係人都能取得新資訊以檢討政策成效。在政策週期中應該在政策的事前與事後提供政策分析與檢討報告，讓參與者進行方案改善的討論。

除前述三項風險管理程序之外，風險溝通及諮商(consultation)是整個政策風險週期最核心部分。溝通可幫助大家認定風險的內涵與性質，告知公眾及利害關係人風險的規模、取捨(弊害不可避免時，要承擔哪項弊害?)從而公開透明的政策過程，可促成公眾對風險的理解、企業對環境的預測，營造穩定的投資氣氛，增加政策與風險的接受(public acceptance)。

國際風險委員會(International Risk Governance Council, IRGC)發展出一套風險治理的架構(Risk Governance Framework, RGF) (Renn and Graham, 2006)，為牽涉到多樣利害關係人的議題與風險，提供早期認定與處理的指引。這是一種包容性的建構、檢視、評估、管理與溝通的途徑，可以彈性調整以適用到不同情境、風險與組織。RGF 有四個相互關聯的要素與三個交錯(cross-cutting)面向：

1.先期檢視—認定問題與建立框架(framing)<sup>6</sup>。第一期應該是對風險概念建立廣泛的框架，並且早期預警，準備應變。這個階段應該讓重要的行為者與利害關係團體參加，掌握風險的各種可能面向、可能的機會與潛在處理策略。

2.評估客觀(technical)與主觀認知(perceived)的因果關係。綜合各方面相關知識，決定當下情勢真的是風險嗎？或如果是風險，評估有哪些選項可用來預防、減緩(mitigating)、調適或擴散風險訊息(sharing the risk)。

3.判斷風險特質及管理方式。進行風險特性的評估，決定風險的嚴重程度與能否接受，以及相關的準備工作。

4.處理風險事件：決策及採取風險管理作為。設計與執行方案，以緩和、規避、舒緩、移轉風險。

---

<sup>6</sup>在做決策的時候，若以不同的方式呈現相同的資訊，或是問題陳述方式不同，都會導致我們做出不同決策。例如在獲得利益的認定與陳述，一般會有風險規避的傾向，希望掌握確定的獲得。在損失陳述中，一般會有風險追求的傾向，希望能夠完全逃避損失的機會。

5.發展跨域(cross-cutting)觀點，與利害關係人溝通，考慮整體面向，而不是單一面向。開放、透明、包容溝通非常重要，受到決策與風險、成本影響的人能夠有實質(而非形式)管道、機會與平台參與風險管理，而且應該整體考慮決策與風險對社會、經濟、政治等各面向的衝擊。

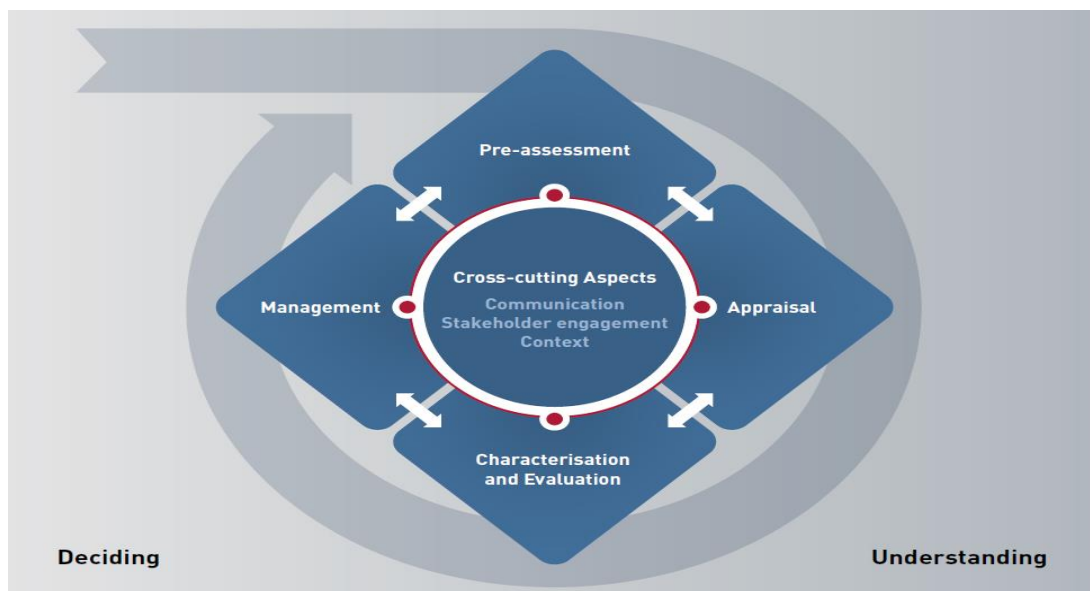


圖 1：IRGC risk governance framework

資料來源：<https://irgc.org/risk-governance/irgc-risk-governance-framework/>，檢索日期民國一〇八年四月九日。

Renn 及 Graham(2006)則將 OECD 的架構精緻整理成下圖，包括 1.評估前的作業、2.風險評價(appraisal)、3.判斷可否忍耐與接受、4.風險管理決定及執行。這四個步驟又依據其本質，分類在兩個領域：側重風險知識產生的「風險評估領域」及採取行動的「風險管理領域」。

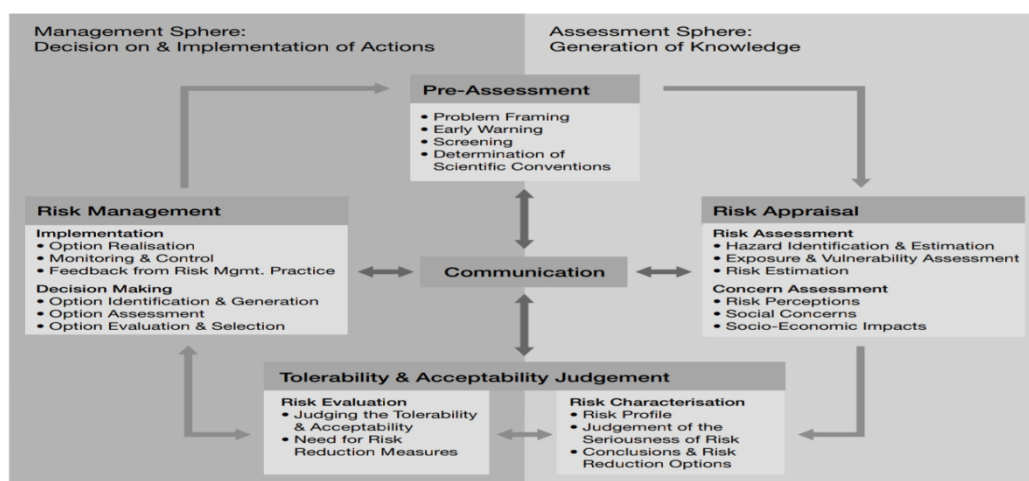


圖 2：服務方案的風險評估架構(資料來源：Renn and Graham, 2006)



### 三、國際標準組織 2009 年的 ISO 31000 風險管理程序

風險管理從認定、評估、回應等作業有一套基本程序，核心就是認定(找出)風險因素、風險因素評量與評估、以及採取行動，而對重要利害關係人溝通風險是其中關鍵程序(Queensland, 2011: 7)，國際標準組織(ISO)於 2009 年提出更完整的七步驟(參見下圖)。ISO 31000 風險管理架構與 7 道程序、11 項原則、作業指南，可運用於各產業與公司組織，也可適當調整，作為風險管理的起始。

#### (一)程序

在風險管理程序當中，約有 7 道程序，可以系統化地管理風險與採取應對措施。但是，在此之前，應該先建立與了解環境。可以包括政策或計畫背景脈絡與利害關係人的初步分析，收集科技、社會、經濟、文化和地理環境與政策資料，邀請二、三十位來自政策領域不同背景支持或反對的代表參與討論，了解多元觀點、差異及對於計畫未來發展抱持之願景與質疑。

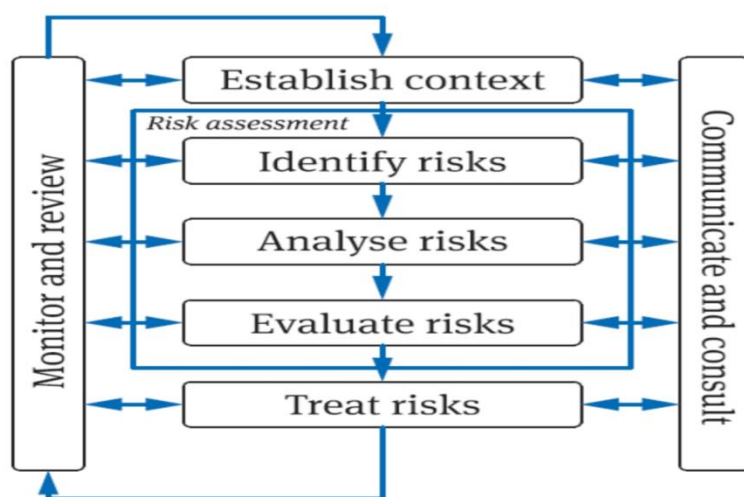


圖 3：國際標準組織(ISO) 31000 風險管理程序

資料來源：Lark, 2015: p14

#### (二)11 項原則：

- 1.創造價值
- 2.要成為組織程序的一部分(integral part)
- 3.要成為決策過程的一部分
- 4.明確地陳述不確定性因素
- 5.系統性、結構性且掌握時機(timely)
- 6.儘量獲得最好且充分資訊
- 7.適當調整已符合實際需要
- 8.考慮到人性與文化因素
- 9.透明且包容(各參與者)
- 10.對變革能夠動態、循環且有回應性
- 11.促成持續改變與強化組織能力

### (三)架構內容

- 1.基本法令規定及組織、首長的承諾
- 2.設計/修改管理風險的架構。每個組織特性不同，可參考公部門的特性，量身訂製性統性架構。在完成一個週期的風險管理之後，可以修改有關規定，或是改變/強化首長的承諾與宣示。
- 3.執行風險應變作為，預做防範。
- 4.監測防範進度，確保當真的發生危機，我們已有應變措施可派上用場。
- 5.持續改善風險管理與應變架構(回到第 2 段)。

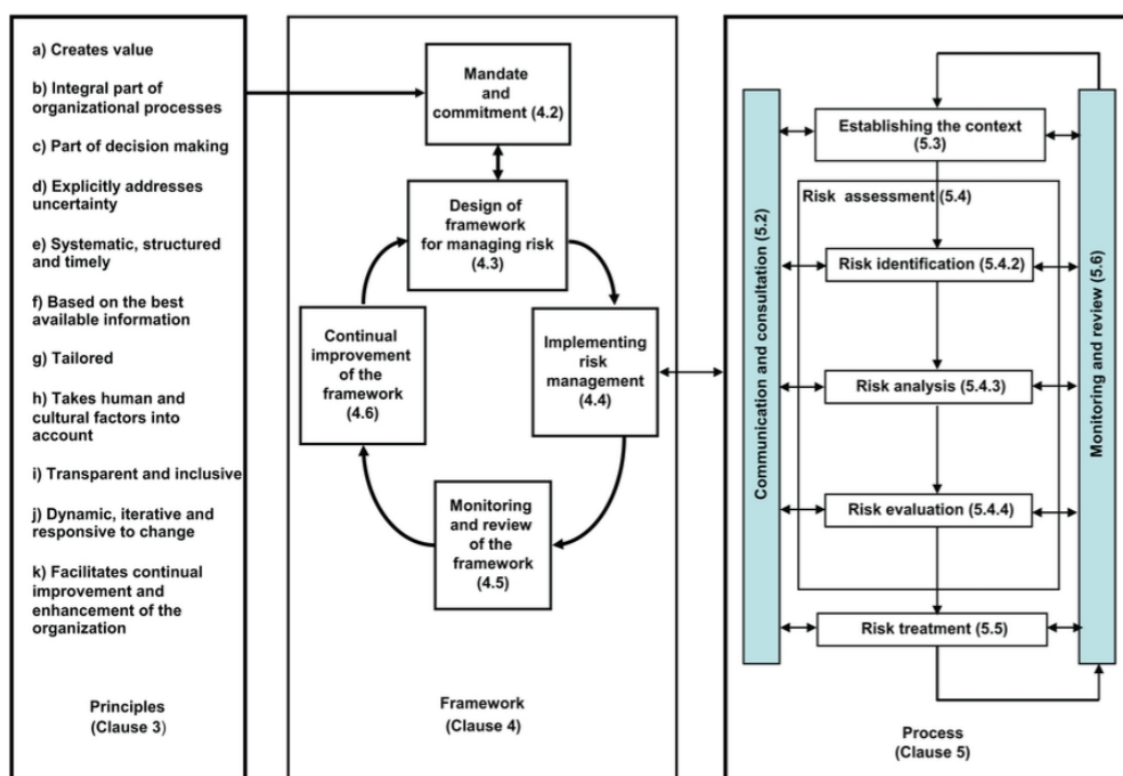


圖 4：ISO 31000 風險管理原則、架構與程序的關聯

資料來源：ISO (2009)，轉引自 Ahmeti and Vladi(2017),p 326.

以上各種政策治理或風險管理的架構，沒有哪個一定更好，都可依據組織、政策特性而裁切運用。基本上可以挑選一種模式或架構，分析政策所可能遭遇的風險(或不確定性)類型，第三，則是分析各風險承擔、轉移或規避方案後，政策主軸的利益與效果。同時，要與利害關係人諮商、溝通與建立共同的風險意識。最後，在設計政策的風險治理架構時，不妨討論以下問題(Brown and Osborne, 2013: 204-205)。

1. 不同的利害關係人如何理解風險？
2. 專家、政治人物、利害關係人有相同的理解還是不同的理解？
3. 哪些社會利益會視為具有代表性而被考慮？
4. 在總體層面，政策風險治理的適當結構為何？
5. 我們的風險治理機制，要是政治實體？管制單位？或跨組織的小組委員會

## 肆、綜合分析與建議

### 一、綜合分析

**(一)政策風險概念**，其實都不是政策或服務方案的本體，而是當政策或方案規劃設計時，理論上會有好幾個細部備選方案與內容。

每個備選方案之細節在評選考慮時，除成本效益、可行性等分析之外，還要注意的是，哪些風險因素會干擾影響到某特定備選方案之成敗。其次，決定採行某選項之後(或同時)，就可啟動風險或不確定性治理程序。這些程序包括認定、數量化的評估評價、預先規劃與預備作業，更要諮商與溝通利害關係人，避免真有意外或突發事件，會傷到政策主軸內容。

針對風險或不確定事件，必須先行規劃與準備者，原則上都是(希望)備而不用，例如購買保險、預備的多套劇本、備胎、錦囊妙計、後備隊伍、缺位時代理人<sup>7</sup>等，都不是政策或方案的主要內容，或許都用不上，但一定要先模擬、想像以防萬一。

**(二)政策方案主軸與政策風險管理**，都得要針對同一群利害關係人或其代表進行請教、諮商與溝通。

受政策方案影響的標的對象，具有政策成敗的關鍵資訊，然而傳統、主流的政策設計與規劃過程，專家、技術官僚可能是為了效率與追趕預算、施工時程表，偶會忽略人民生活體驗與智慧。因此，目前政策大多基於專業考量，期許風險最小化，而不是與利害關係人溝通風險與利益。

從風險與利益的衡平考慮來看，每個政策都有利有弊，均衡考量而不是過度樂觀。達成目標沒那麼容易，尤其是需要公私協力、合產，組織之間合作的政策，哪裡來的自信認為其他部門願意合作？

政策的風險治理目標之一，就是要彌補理性規劃、專家設計過程的民主赤字。風險治理強調不僅規劃過程該讓受影響者參與，更該讓渠等能夠表達對政策的疑慮、提醒公部門或許可再多想想其他配套措施。

**(三)公部門的風險管理**，遠比私部門要更複雜。

公部門要面對的複雜情境非常多，大致包括(或不限於)：茂密的法規森林、上下級政府的不同要求、衝突的利益團體主張、政黨的黨綱黨紀、乃至於組織或政策的使命、領導者頻繁更迭(對於前任者的承諾，繼任者不打算照辦)、預算科目的流動限制、定死的標準作業程序、缺乏風險的想像力、對異常事件的不熟悉(Nilsen and Olsen, 2005; Leung and Isaacs, 2008: 15)。更重要的是，公部門要面對更多、多樣的利害關係人，不管是一般繳納稅金的國民，或是受到政策衝擊的標的對象，對他們都有道義、法律、說理說明以爭取支持信任的責任。

對此，我們要多針對公部門的實際狀況，透過政策風險治理進行案例研究，逐步累積研究成果並規劃一些原則。除了針對個別政策領域或部門(例如農業、財金、地方

---

<sup>7</sup> 這個「預備」英文字是 substitute / substitution (取代/替代)，或是日語中發音中的「予備」，聽起來就是像 UB。

政府組織)，還應該延伸到跨域的重大政策，尤其是全球化影響下對各國國家競爭力產生全面影響的議題，例如反恐、跨國移民、氣候變遷與減碳、綠能或是再生能源、水土流域治理、毒品防制、食品安全等。

#### **(四)社會上的弱勢群體，他們面臨的問題才是最大風險來源。**

政府提供許多促進社會融合、減少貧富差距、促進多元就業的政策，但是，我們想到的政策設計，往往就是那些熟悉的、不陌生、容易且方便執行與衡量的內容與工具。但是，這些內容真的切合社會底層民眾的需要、解決了他們遭遇的日常問題？

#### **1.80/20 法則，存在/架構當代政府運作與政策設計的思維框架？**

功利主義的原則，主張政府存在目的，是為絕大多數民眾謀求最大福利。這種為絕大多數民眾謀利的思維框架，會不會存在於絕大多數民眾、官員的思維？那些我們不熟悉、不常見、仍在社會底層掙扎的 20% 民眾，他們賴以生存的環境、條件，會不會才是當代社會 80% 危機的根源？看看以下我們社會常見、但似乎無能為力的故事。

**新台灣人之子悲歌：桃園一名 15 歲台、印混血少年，母親在他年幼時就離家出走，父親也不知去向，從小就靠著親友輪流由撫養長大。為了養活自己，少年在國中時，也在人力仲介介紹下，於 107 年年初前往人力公司開始違法打工，打工受到同事欺負，4 月時死者的某劉姓男同事指他偷竊竟聚眾將他凌虐致死並棄屍。林少的死到後來似乎也變得無人聞問。<sup>8</sup>**

#### **2.沒有很壞的人，只有很不好的環境與條件**

我們社會遇到的問題還有虐待兒童、家暴、以及幾件震驚社會的無差別殺人事件(例如捷運、校園殺人)。除了責罵罪犯及其家屬、要求立即處死或處以重刑，我們難道忽略孕育罪犯的環境，仍有可能再度孕育出類似的犯罪者。那是怎樣的不好環境？難道公部門的政策都沒能延伸到那裏？還是那些方案都無法切中他們問題的核心？在那個環境當中生活的較底層民眾，面對日常生活的難題、困境，遭遇的歧視、漠視與忽略，是否能有機會與途徑去表達？表達的程度為何？

#### **3.公共政策不應該單面向提供服務而已，也(/更)應該關切如何分配、以及分配給誰，以及評估與此有關的風險治理機制。**

目前配置到不利地區、條件不利對象的資源，未必能夠回應居民真正需要，而這是結構困境使然，因為「民眾的需求」與提供服務的「正式機構」脫節。我們應該探討的是，當前基層治理結構，如何造成社會不平等、貧富差距及人口外流問題及風險，並且加以檢討及評估。社會結構變化，對基層地方社會情境造成衝擊。但是，現有結構是否仍能因應？是否需要調整？

我們應該注意到這可能的脫節，評估現有治理結構及程序，發展出社會整體風險的治理結構及程序。任何政策在一開始，哪怕需要幫他們支付出席費、托育家中兒童或照顧老人，都應該創造在地民眾、受影響民眾、底層民眾，參與政策設計的程序與基礎，能夠察覺/發掘出利害關係人的問題與需求，由此設計政策。

---

<sup>8</sup> 摘要自東森新聞雲(<https://www.ettoday.net/news/20181003/1272037.htm>，檢索日期民國一〇八年四月十七日)以及蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181003/1440845/>，檢索日期民國一〇八年四月十七日)。

## 二、建議

**(一)確定政策、方案、計畫或規定的關鍵假設。**每個策略、政策、計畫或方案都是一種對未來的假設，假設會成功、假設其他機關、地方政府、民眾等都會配合。高階官員有各種理由可以相信，要出台的新政策或新計畫必然大成功，可能也構思行銷推廣策略、測試各種假說，並且設定可以達成的合理目標。但是，其實這些只是對未來推測或是期待，如果這些推測、期待是錯誤時，該怎麼辦？這是難以避免又常在意料之外的事。

正確的假設有極大重要性，在發展與設計政策或作業計畫時，就要把基本假設想清楚，否則由錯誤前提，極可能發展到錯誤的結論。然而，公部門在討論與設計政策主軸時，不常對關鍵假設進行討論，也不常對最有可能的幾種不同情況，個別進行各種討論。

至少，政府在做規劃設計時，應該試試看戰爭遊戲，不要假設你不會做的，別人也永遠不會做。找不同的團隊提出質疑與批判，或扮演假想敵/對手，評估對方會採取什麼步驟去反對或抗議？設計甚麼情況來對抗主政機關的政策？讓公部門思索有沒有根據不同假設做出不同的計畫，而且要假設最糟的情況，發展能力去阻止、勸誡、擊敗尚未完全現身的問題人。

**(二)「未來」難以預測，所以我們要據此規劃。**政策所面對的未來很確定絕對出乎預料，而我們必須據此規劃。當情勢意外朝向不同方向發展時，策略、政策或計畫能夠適應與調整。

這不是說策略計畫是不必要的，而是擬定策略時應該思索各種可能，當某種可能具體而真實出現時，至少我們已經(或至少曾經)做好調整策略的準備，或至少容許出錯與修訂。我們不知道危機在何時？何地？由誰引發，但風險會在這裡出現？設想每個地方，主動規劃與對應。儘管可能成本頗高，但仍值得考慮一下，以免意外發生時，完全沒有準備。

如果是 A，那麼我們應該先這樣那樣

如果是 B，那麼我們應該先這樣那樣

如果是 C，那麼我們應該先這樣那樣

如果是 D，那麼我們應該先這樣那樣

**(三)抱著謙卑的心，諮商重要人士，超越個人智慧的限制。**政府組織往往有偏見與團體盲思，而且自以為是，期待收到個人偏好或意見相符的資訊。信心十足的專家、官僚會比其他人錯得更離譜。

妥適的擬訂計畫過程，在任何決策點，都要開放心胸，暫時放下判斷，整合各種各樣的人，集思廣益，想出各種可能。由各種媒體、公眾資料來源、廣泛的趨勢取得資訊，愈多、愈廣、愈多樣化愈好，尤其是外部資訊，比較可能發展正確觀點。

**(四)建立可能出錯的事物清單。**意外發生之前，都有很多警訊，但通常遭到忽略，或沒有給予足夠的重視。

在政策或計畫的準備與規劃前，要列出可能會出錯的事物清單，變成一個檢核事

項，收錄一連串可怕的可能，例如抗爭、花費時間延長、預算大增、引發媒體報導等等，讓所有人都預先想到，如果付諸執行可能出現的負面結果。列出清單不是預測未來，而是我們無法預料會發生甚麼事。

## 伍、結語

政策不可能毫無風險，在規劃政策與計畫過程，必須習慣與風險共處，進而主動迎合風險，創造政策變遷的空間。在設計政策時，不能僅針對可預判的風險做規劃，而應該在組織內部與外部、上層與下層之間，不斷提醒危機與不可確定的黑天鵝效應隨時可能出現，組織要有全局觀念與警覺意識，尤其可以從其他案例中學習教訓，例如資金不足、民眾或當事人抗爭、天災等，都有可能影響與衝擊到日常運作或是新政策、方案的推動，需要視不同風險類型而考慮採取不同的工具類型或組合。

另外，政策的風險治理要求要與利害關係人互動、諮商、溝通與共同豐富政策知識，贏得他們的支持。這些要發展一些架構與技巧。因此，不妨參考以下問題，建立風險檢核清單(checklist)。

- 業務中是否曾經討論過風險？
- 有沒有與利害關係人討論與諮商？
- 你的風險顧慮是否能被他們理解？如何協商與溝通風險？
- 目前有沒有有一套風險討論與管理架構？
- 正面/建設性地與專家、其他機關、公民團體、最終服務接收者等人互動？是多次還是一次？\_\_\_\_\_
- 具有足夠技巧/技術去做風險管理嗎？

政策過程不應該是枯燥、故步自封、眼光狹隘與封閉的，要能承擔適當的風險而推進重要政策。政府體制有兩種：壓迫創意思考的體制、教條式的體制，以及鼓勵反省、進步改良、創意的開闊式的體制。政策過程應該敞開胸懷，和他人共處與共同規劃，落實正義、包容等人類最美好的理想。

## 參考文獻

- 劉宜君、周育仁、朱鎮明、王俊元(2009)。《政策執行力指標建構之研究》。台北：行政院研考會委託研究(民國 98 年 9 月至 99 年 4 月)。
- 朱鎮明(2014)。「政策與組織的風險管理」。《T&D 飛訊》，第 193 期，頁 1-21。
- Ahmeti, R. and Besarta Vladi(2017). "Risk Management in Public Sector: A Literature Review". *European Journal of Multidisciplinary Studies*. 2(5): 323-329.
- Andreeva, G, J. Ansell & T. Harrison (2014). "Governance and Accountability of Public Risk". *Financial Accountability and Management*, 30(3): 342-361.
- Bhatta. G.(2003). "Don't Just Do Something, Stand There!" Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 8(2): Article 3, available online at [http://www.innovation.cc/scholarly-style/8\\_2\\_3\\_bhatta\\_innovate-risk.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/8_2_3_bhatta_innovate-risk.pdf).

- Bounds, G. (2010). "Challenges to Designing Regulatory Policy Frameworks to Manage Risks". In OECD(ed.), *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk* (Paris: OECD), pp15-44.
- Brown, L. and S.P. Osborne (2013). "Risk and Innovation". *Public Management Review*, 15(2): 186-208.
- Brown, L., & Osborne, S. (2011). *Innovation in Public Services: Engaging with Risk*. Public Money & Management, 31(1).
- Dobrea, C., & Ene, N. (2006). "Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms". *Administratie Si Management Public*, 2006, 6: pp126-130.
- Flemig, S., S. Osborne and T. Kinde (2014). *Risk Definition and Risk Governance in Social Innovation Processes: A Conceptual Framework* (LIPSE Project Working Paper No 4). (<http://www.lipse.org/upload/publications/LIPSE%20WP%204%20Working%20paper%20Flemig%20et%20al.pdf>).
- Graham, O. and P. Graham (2006). *Risk Governance: Towards an Integrative Approach*. International Risk Governance Council.
- Harman, E. (1994). "Accountability and Challenges for Australian Governments". *Australian Journal of Political Science*, 29: 1-17.
- Hood, C. (2002). "The Risk Game and the Blame Game." *Government and Opposition*, 37(1) : 15-37.
- Leung, F., & Isaacs, F. (2008). "Risk management in public sector research: approach and lessons learned at a national research organization". *R & D Management*, 38(5), 510-519.
- Lodge, M. (2009). "The Public Management of Risk: The Case for Deliberating among Worldviews". *Review of Policy Research*, 26(4): 395-408.
- Mack, R.P. (1971). *Planning on Uncertainty: Decision Making in Business and Government Administration*. Wiley Interscience .
- Nilsen, A., & Olsen, O. (2005). "Different Strategies: Equal Practice? Risk Assessment and Management in Municipalities". *Palgrave Macmillan Journals*, 7(2), 37-47.
- OECD. (2005). *Advances in Risk Management of Government Debt*. Paris / France: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *Risk management and corporate governance*. OECD Publishing. [18]
- Pearson, D. (2007). *Managing Risk Across the Public Sector: Toward Good Practice*.
- Osborne, Stephen P., Sarah-Sophie Flemig (2015). "Conceptualizing risk and social innovation: An integrated framework for risk governance". *Society and Economy*, 37(2), pp165-182.
- Palermo, T. (2014). "Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: A Case Study". *Financial Accountability and Management*, 30(3): 322-341.
- Peters, T.J. (1989). *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*. New York,

- N. Y. : Harper Perennial.
- Queensland, T. S. (2011). ***A Guide to Risk Management***. The State of Queensland (Queensland Treasury).
- Renn, O. (2008) . ***Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World***. London: Earthscan.
- Stein, Volker and Arnd Wiedemann (2016). "Risk governance: conceptualization, tasks, and research agenda". ***Journal of Business Economics***, 86(8), pp813-836.
- Van Asselt , Marjolein B.A. and Ortwin Renn (2011). "Risk governance". ***Journal of Risk Research*** , 14(4), pp431-449.
- Vincent, J. (1996). "Managing Risk in Public Services: A Review of the International Literature". ***International Journal of Public Sector Management***. 7(3): 57-64.