

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、先進國家面臨的問題

以公部門而言，各國政府除面臨劇變的政經環境外，民眾要求公共服務日益增加，為尋求解決之道，多數政府以推行政府再造運動作為改革基礎，此一改革風潮已席捲全球，八〇年代世界各國政府部門之改革，包括美國「國家績效評估」、加拿大「公共服務 2000 計畫」以及我國政府過去亦大力推動的行政革新、倡導民營化、顧客導向以及提升國家競爭力等行政變革。

直至目前為止，先進國家行政改革重點在於為提升政府機關的施政績效，加強推動績效預算制度，要求機關在提出預算需求時，必須根據組織的策略計畫（或中長程計畫），明列組織的中長程目標、策略、預期的產出或成果、績效評估的標準，以及前一年的績效評估結果（黃朝盟，民 89a:25）。所謂一般公共組織的規劃工作，係對基本的情勢或技術上進行分析，其通常採用的規劃模式也多採用單純的願景 - 策略 - 執行的單純途徑，包括明確表達廠商的任務與價值、明確表達組織的願景、進行環境評估、確認策略議題、發展策略目標與創新方案、發展策略與行動方案、執行與評估等階段。以目前各國政府於一九九〇年陸續推動的相關計畫為例，包括美國柯林頓政府於一九九三年通過的政府績效與成果法案、管理暨預算局的 OMB2000 改革計畫、澳洲的財務管理改進計畫、加拿大支出管理制度，即是採用類似公共策略規劃制度。

貳、我國實務面臨的問題

我國計畫作業體系可依時期分為年度施政計畫、年度施政計畫先期作業、中長程計畫、社會環境預測分析作業、中程計畫等階段。首先，是由行政院年度施政計畫開始建立的，也就是於各年度開始時，訂定各該年度施政計畫編審辦法，於年度結束後，即予廢止。其次，自民國七十年研提「行政院年度施政計畫編審辦法」，增列施政計畫先期作業，亦即各機關

於編列年度施政計畫前，就下一年度重要計畫項目研擬具體實計畫，應依行政院施政方針、先期作業審查結果及行政院核定歲出額度，以促進施政計畫與預算密切配合，使每一項經費支出，有完善的計畫為依據，確保施政計畫的可行性。

再者，自七十八年九月訂頒「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」，藉由各機關中長程計畫的編擬，以及行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院研究發展考核委員會等機關對於重大建設計畫進行審議作業，建立計畫編審機制，使各機關的重要施政工作，得先行訂定中長程計畫，逐年透過年度先期作業確保下年度經費額度，以納入施政計畫與預算程序落實執行。此外，我國自八十一年起進行「公元二千年社會環境趨勢分析報告」，作為各機關研擬中長程計畫的參考。

雖然行政院已建立計畫預算體系，對於各機關施政計畫及預算決策品質的提升，發揮正面效果，惟現行「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」之規範對象為中長程個案計畫，未能訂定總體目標藍圖，建立明確的整體目標體系與績效指標系統，亦未定出機關別之績效任務，作為定期評估及國家資源分配之依據。

一、中程計畫制度問題

但是中長程計畫係以個案規劃為主，惟由於無整體統籌之策略性規劃，無法掌握機關未來整體施政方向，有關作業缺失內容如下：

（一）缺乏中程計畫編製的機制

以各國國家級中程計畫編製為例，大都有組織常務性編組的機制，結合產、官、學三方面的人才提出政策目標與發展策略。因此，以制度化的程序，學者、產業界的參與，才能達成國家計畫編製的目標。

（二）缺乏中程財務需求的推估

審計部對八十五年度中央政府總決算審核報告指出，十二項建設計畫有三十八項子計畫，總經費概估約為 27,810 億，而重要經建計畫部分總經費約 16,942 億元，所需經費龐大，但政府相關部門對於整體財務的需

求，並未做妥適的評估。

（三）未能落實計畫預算的體制

所謂的國家建設計畫僅是綱要性質的計畫，無法做審慎的評估與周詳的規劃，而且另有許多業務，也並未按正常的計畫作業程序，而是直接爭取獲得預算資源後，再辦理草擬計畫的程序。故在計畫作業仍欠周詳的前題下，自然影響到預算的執行。

（四）額度分配之預算，忽略中程計畫目標的達成

過去預算編列方式，採額度分配，使各機關計畫間產生嚴重排擠效果，部分機關甚至將政策性或重大的計畫，刻意不分配經費，而另提出爭取額度外預算之請求，造成各機關單位間預算分配多寡，並非取決於計畫之良莠，導致達成中程計畫目標之希望落空。

考量各機關確有建立策略性中程計畫規劃機制的必要，以掌握機關未來機關施政目標，遂有對中程計畫制度進行改革，其作業方式說明如下：

二、中程施政計畫制度試辦情形

行政院研考會為配合八十八年度預算編審作業，於八十六年十二月由行政院所屬一級機關包括內政部、教育部、交通部、經濟部及行政院研考會等機關先行試辦。除了對試辦機關計畫承辦人員辦理計畫作業講習外，並依試辦機關的需求，辦理機關內部作業說明會，以利新制度的推動（行政院研考會，民 88：66），以建立中程策略分析、協商機制及未來四年的施政藍圖，為各部會奠定全面性九十至九十三年中程施政計畫制度之建立。

（一）試辦作業情形

1. 國家策略指導資訊：中程施政計畫制度之試辦過程，業依政府中程財政目標及中程收支趨勢推估資料，由試辦機關作為中程施政規劃之依據，且在計畫作業所需之外在環境評估上，有關國家策略規劃方面，亦能配合參考「跨世紀國家建設計畫」所提出國家未來十年之長程發展願景、

目標及四年（民國八十六至八十九年）建設計畫。

2. 部會中程施政計畫之功能定位：依據行政院主計處所訂頒之「中程計畫預算制度基本架構」，未來施政計畫體系包含「長程國家建設綱領」、「中程國家建設計畫」、「部會中程施政計畫」、「部會中長程個案計畫」、「各類重要年度計畫先期作業」及「部會年度施政計畫」等不同層級與計畫年期之規劃活動，計畫體系甚為繁複，其中「部會中程施政計畫作業」係整合各部會之中程策略及相關方案規劃，因此各部會係在現有計畫體系之中程計畫作業規定，擬訂機關中程施政計畫作業。

3. 中程施政計畫規劃及審議程序：(1) 檢討執行成效：中程施政計畫制度設計已要求各部會設定中程施政目標，並檢討既有策略及計畫執行成效，作為策略分析之基礎；(2) 中程施政計畫審議機制：各部會之中程施政計畫報院後，係由行政院研考會協同有關機關進行書面審查；(3) 規劃週期：各部會除需配合國建計畫之審編定期研提相關中長程及年度建設計畫，每年亦需配合年度預算之編審，辦理重要經建、科技及行政計畫之先期作業與年度施政計畫作業。

4. 相關計畫法規：試辦階段，行政院研考會已研訂「行政院所屬各機關中程（八十八至九十一年度）」施政計畫編審作業注意事項，作為中程施政計畫制度運作之技術規範。

（二）試辦之問題

計畫制度試辦期間，學者專家、相關計畫審查、管考單位及審計機關對於計畫制度推展方式及成效亦反映相關意見。歸納中程施政計畫制度試辦及未來推展所面臨的問題如次：

1. 未提供明確的國家策略指導資訊：由於中程資源分配分式並未訂頒，致各類政事別之中程施政規劃難以配合政府財力；又以長程發展願景、跨部會之發展課題、國家中程施政目標、發展策略及施政重點等資訊仍未明確提出，而國家建設計畫及各部會中程施政計畫階段性規劃及其前置作業時間之不足，各部會計畫作業所需之外在環境評估、顧客需要及上

位指導資訊仍嫌不足。

2. 中程施政計畫審議及跨部會協商機制有待確立：各部會之中程施政計畫報院後，除由行政院研考會協同有關機關進行書面審查外，尚未建立較嚴謹的計畫評審、資訊回饋程序及審核基準，對於跨部會之策略性方案亦未建立有效的規劃分工、整合及協商對話機制。

3. 未充分發揮計畫指導預算功能：中長程個案計畫在本質上屬於一種管理性、目標性的文件，它是一種政策或準則，而非可立即付諸執行的行動方案，其主要目的之一為指導年度計畫與預算的編列，最理想的狀況，是各機關年度施政計畫中的資本門計畫與其該年度中長程計畫完全相符。然而八十三年度行政院預算編列方式改採額度制，各機關在核定額度範圍內推動業務，囿於沉澱成本，極少大刀闊斧檢討現行業務持續進行之必要性，所以在原有業務不變情形下，新興計畫常無充分經費支援，遑論作為整體經費分配之參考。再者，由於各機關歷年保留款偏高，導致其他重要業務需要推動時無經費支應，不但嚴重扭曲政府的財務調度，亦與企業管理精神不符，應檢討改進。足見外在環境評析、個案計畫內容設計、時程配置、可行性評估、中程財務分析與評審方面仍有待強化。

4. 缺乏目標體系：目標體系的主要功能在於引導各部門目標設定、計畫分析資源分配，及做為績效評估的基準。目前行政院及所屬各部會施政共同遵循的引導性文件僅有年度施政計方針，但該文件期程侷限於一個年度，前瞻性不足，對於跨部會策略之推動、民意需求及國際競爭比較等國家發展問題，行政院尚未建立明確的國家中程目標體系及評估基準，作為考量計畫優先順序及計畫事前、事中及事後評估的指標。對機關層次而言，機關別之績效任務與策略性中程計畫作業規劃機制尚待建立，以作為定期評估及資源分配之依據。

5. 計畫目標與計畫內容結合不足：政策目標的達成，需要不同實施策略的配合，而實施策略與計畫內容之設計，必需就內外環境變化、政策方向、資源限制等種種因素加以考量設計，部分機關規劃時，未能運用創新性思維，突破現有困境，仍因循以往計畫執行方式；亦有將既有例行性

工作彙整稱之為新計畫者；或甚同一機關為達成同一政策目標，卻分別訂定個案計畫，以致於計畫目標遠超過實施策略範疇，且關聯性個案間未妥善連結，難以發揮計畫奏效。

6. 經費編列預估超過執行能力：各機關所提出的中長程計畫，大多著重於下一年度預算之爭取，缺乏如何有效達成中程整體施政績效的考量，尤其是補助地方性質的計畫，經費需求通常是由下而上彙整而成，經費概估遠超過實際執行能力及政府財政負擔能力，造成計畫需求過度擴張，不利年度預算的適切安排編列，計畫即使核定，亦囿於經費支應不足，無法達到預期目標，影響民眾對於政府承諾及施政能力的信任。

7. 評估結果未適當納入規劃參考：評估有兩個被公認的目的，提供回饋及協助目標設定。行政院對所屬機關績效考評著重於計畫執行層次目標的考核，如工程進度是否落後？計畫是否按預定計畫支用等，但是對於計畫績效與成果的評估較少涉及，且考核與規劃評估分屬不同單位辦理，因此考核之結果是否繼續或停止計畫的實施、是否得以改善計畫的實施程序、增刪特殊的計畫執行策略與技術、分配各種競爭政策的資源等資訊，往往未適當回饋到延續性計畫之目標設定、策略規劃、資源分配及方案執行改進及成效回饋等作業。

8. 缺乏民意探求與外部評估：現行計畫大都由各機關自行作業，亦有委託學者專家代為規劃者，擬訂過程較少公開資訊，徵詢相關民眾及民意團體意見，因此不易掌握標的團體的需求。計畫之評估亦著重目標達成度，而忽略標的團體及一般民眾的滿意度等質化評估，減少與民眾互動與溝通政策並尋求支持之機會。

而近期我國更研訂「政府再造綱領」，作為施政的首要工作，以達成績效並提升公部門組織運作能力的方法。除了強調公部門的服務特性外，並期望藉由引進其他領域各種分析與研究，提出更具成效的解決之道。由於公共部門具有組織龐大、複雜的特性，為了領導組織，使組織具有方向與目標，策略規劃即是在此種背景下，開始於公共組織中發展並以極驚人的速度擴展到各級政府與非營利組織 (Poister & Streib, 1999:310)，

受到實務界與學術界的一致推崇。因此，策略規劃提供改善組織績效的多元方法與手段，並強調與其他組織合作，確保組織建立一長遠的發展。

我國為改進整體績效評估、效能管制及資源分配的功能，尤其是我國行政院中長程計畫編審辦法頒佈至今已超過十年，然各機關的中長程計畫至今仍無法與機關的預算編列相互連結，使得政府的中長程計畫缺乏落實的基礎（韋端，86）。因此，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱行政院研考會）有鑑於當前行政院所屬各機關中長程計畫採個案方式規劃與考評，參考國外採用中程策略制度，引進私部門之績效評估概念，強調以組織整體目標為導向，以績效評估為手段，建立公共策略規劃與績效預算的中程施政計畫預算架構，進行行政院所屬一級部會中程施政計畫的推動作業。

行政院體育委員會（以下簡稱體委會）依據上述規定，進行兩次（九十至九十三年度、九十一至九十四年度）中程施政計畫之編擬，其目的就在於透過相關的行政改革措施以提升組織績效，惟體委會除了依行政院作業規定外，卻未考量其專業性質進行該會中程施政計畫之擬訂，造成中程施政計畫無法有效落實至具體措施上，確有應檢討改進之處。尤其在世界先進國家皆採用策略規劃方式推動中程計畫之趨勢下，中程體育施政計畫策略規劃之理想作業方式，成為本研究所欲深入探討的重點方向。

第二節 研究問題與目的

壹、研究問題

依據上述說明，本研究主要探討下列問題：

一、由於我國中程施政計畫係參考先進國家中程施政計畫的作業制度而擬訂出來的，而先進國家政府則採用公共策略規劃的改革方式，來推動各部門的中程施政計畫時，其中有關體育部門的規劃方式為何？是否有其獨特的作業方式呢？

二、行政院要求行政院所屬一級部會依據中程施政計畫編審理念，就

其職責範圍內配合擬定各機關四年欲達成之策略目標，而策略規劃應用於我國公部門相關機關的情形為何呢？規劃作業制度的問題為何？是否有改進之處呢？

三、策略規劃的興起正是現今企業經營環境下的產物，其發展背景、意義與模式為何呢？而當公部門使用策略規劃時，其特色、流程與限制為何呢？

四、行政院體委會亦依此規定擬定中程施政計畫，然而，相關體育人士所提出的中程體育計畫規劃方式，與上述策略規劃之內容，以及國外實務作業方式，有何相同或差異之處，以作為提供擬訂行政院體委會中程計畫策略規劃之理想作業方式？

貳、研究目的

從先進國家的中程計畫來看，這些國家為提升政府的施政績效，除了將預算制度作為先進國家最主要的改革重心外，另於一九九〇年代發展績效預算 (Performance-Based Budgeting)，更是主張公共組織的預算必須與中程策略計畫相結合，強調以組織整體的目標為導向，並以績效評估為手段，要求公共組織建立公共策略規劃暨績效預算的中程計畫預算架構。

上述所謂的公共策略規劃暨績效預算的制度，大都要求機關在提出預算需求時必須根據組織的策略計畫（或中長程計畫），明列組織的中長程目標、策略、預期的產出或成果、績效評估的標準，以及前一年的績效評估結果。接著中央機關審查幕僚群，再就整體資源分配角度，參考政策優先順序以及所採取的計畫方案，檢視預算編訂的合理性。此外，相關單位並可審酌各機關前一年度計畫執行成果，考慮計畫及預算的調整。考量各機關確有建立策略性中程計畫規劃機制的必要，以掌握部會未來整體施政方向，而這些作業方式都正好符合策略規劃理論論點；綜合而言，其共同趨勢為（黃朝盟，民 89a：24-25）：

1. 以部會之中程策略規劃作為施政主要指導方針。
2. 重視成果管理，有效結合計畫、執行檢討與事後評估。

3. 強化中央政府政策指導、機關協商與相關計畫之協調整合。
4. 結合中程規劃與財務管理，發揮「計畫指導預算功能」。
5. 強化民意諮詢及外部評估之運作。

現階段各國的策略規劃制度或我國行政院所推動的中程施政計畫，所採用公部門策略規劃途徑，大體而言，主要在強化行政機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任，亦即整體提升公共組織效能與效率，並提供民眾更好的公共服務，以達成公部門資源作有效運用與整合。因此，本研究欲以策略規劃觀點達到下列研究目的：

一、探討各國採用公共策略規劃應用在體育機關時，所制定的流程以及計畫方式，並分析我國推動中程施政計畫之背景與現況。

二、藉由文獻探討瞭解企業界迅速發展的策略規劃情形，並進而就公部門的特殊環境，探討公共策略規劃之內涵及模式。

三、瞭解我國相關部會中程施政計畫的運作狀況，並參考國外體育政策制定之內容，進而提出適合我國行政院體委會中程施政計畫之運作方式與計畫內容，供未來領導者管理之參考。

第三節 研究範圍、方法與限制

壹、研究範圍

二十一世紀的來臨，不論組織的規模為何都必須面對複雜且不確定性的未來。組織每天須處理不同問題與組織議題，包括如何成為全球最具競爭力之組織、企業再組織、兼併、快速的技術變遷、策略聯盟、新產業的出現、網路的快速發達、新市場服務的挑戰。也因為這些問題與議題的出現，更是湧現許多新方式、新策略以作為解決問題之方式。這些已提出且正在發展中的策略概念或方法，對組織而言，是個能夠提供機會去創造新的競爭優勢的來源，並將組織邁向成功。換言之，這些策略或挑戰威脅到長期具有優勢地位的組織，造成組織無法快速回應。因此，為了能在新世

紀中繼續生存並繁榮，組織建構與維持優勢競爭的需要比以前更加迫切。

而策略規劃則是透過對整個周遭大環境的分析，以預測該組織未來可能產出的演變，並針對組織本身的地位及競爭對象的分析，從而擬定出適合組織本身特質的方案或機制。策略規劃的範圍除掌握組織經營之現況、評估異常狀況與建議解決方案外，亦包含蒐集與評估外在政府、經濟、社會等大環境中之可能影響因素，俾防患問題於未然。

藉由對策略規劃的大略敘述，可知策略規劃涉入不同領域極多，本研究僅欲探討公部門領域裡相關問題，有關本研究範圍說明如下：

一、強調策略性之規劃理念

在策略規劃中最重要概念之一即是要塑造組織上下所有成員的價值觀、動機及行動。這個觀念包括組織欲達成的願景、組織的使命、彰顯組織特色之標的及策略目標四種，說明企圖將原本散布於整個組織的力量與資源統合起來。確保漸進地改善成員行為，繼而讓組織獲得全面性的成長。

二、強調公部門應用之研究重心

在成果導向管理的時代，有效的公共行政需要公部門去發展一公共性的策略規劃能力，這種規劃過程引導他們發展組織策略議程。而就實質的政策與管理能力而言，策略規劃是在強化公部門組織長期性的活力與效能，便於提供系統性、協調性與效能的方法，以達到機關的策略目標。此外，在討論策略規劃的應用時，公共組織的公共性亦是不可忽略的，尤其是公部門組織在具動態性的政治與制度環境下運作，具有與企業不同之制度與文化，規劃程度更加因難。故政府部門領導者若要維持或強化組織與外在利害關係者間的協調，以及決策的運用管理，具有一有效的策略規劃能力是極為重要的必備條件。

對公共管理者而言，十五年前所謂的新工具，現已成為正統學術的公共管理。美國州立機構最新的研究發現，他們當中有百分之六十機構聲稱使用某些策略規劃的形式(Berry & Wechsler, 1995)。同樣地，美國的城市經理人在 1993 年的調查中也發現，接近百分之四十的機構採用策略規

劃作為整個城市行政運作及管理的主要核心部分，而另外的百分之二十將它應用在所選擇的部門或方案中(Poister & Streib, 1994)。例如在聯邦層級上，1993年政府績效成果法案(GPRA)要求聯邦機構發展：1.五年的策略計畫，可確認任務、目標與目的，並且描述他們如何達成；2.每年的績效計畫與所提的預算緊密結合，也確認可測量每個方案輸出、服務層級及產出的指標；3.每年的績效報告與先前方案績效比較，以便設定目的與目標。大多數州政府都通過同樣的立法(Broom, 1995; Melkers & Willoughby, 1998)，而且在發展州本身策略規劃能力時，整個州的方案例如奧勒岡的標竿、德州的明日以及明尼蘇達州的里程碑等，都是典型地由集中式預算或規劃所領導的。

三、以我國體委會中程施政計畫為研究個案

本研究嘗試就我國公部門中程施政計畫應用策略規劃作分析，提出增強我國行政效能之作為，建立我國國家政策推動之基本願景，並能加以落實，提升國家競爭力。因此，先行瞭解國外行政部門推動中程施政計畫作業，瞭解國外現今體育政策之制定情形與施政內容，並說明我國中程計畫相關之作業方式與規範；再者，以訪談行政院中程施政計畫整合型機關，就中程施政計畫之運作所提出之意見加以彙整，作為體委會制定中程政計畫之參考與改進。

當世界先進國家已採於公共策略規劃設計一套提升績效與施政能力的制度，並視為是政府行政改革的依據時，參據其他行政機關之作法制定符合我國行政院體育委員會推動中程施政計畫，則顯得極為重要。因此，本研究欲以我國中程施政計畫為個案探討，除參考相關文獻外，並分析國內外實務經驗，提出策略規劃應用於體委會中程施政計畫之方式與內容。

貳、研究方法

一、文獻探討法

此為一種探索性的研究法，即蒐集有關他人所做的研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有價值拿來應用，而當做自己的研究基礎（楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園編

著，民 83：51）。文獻探討的範圍或來源，大致可以分為三種：一為相關研究報告、定期刊物、學位論文；二為類似的科學的學說與理論，另一種來源為一般論著、民間通俗典故、具創造性或思考性的文章，對啟發新研究都有幫助。

本研究針對有關策略規劃等相關議題，蒐集包括國內外書籍、學術論文、研究報告、期刊、政府出版品、報章雜誌以及國家績效評估網站(www.npr.gov)等，進行資料分類整理與分析解釋，進而針對其內容來發展本研究的主題概念和主張，藉以強化研究的分析過程與整體研究的真實性。因此，本研究為達成理論與實務兼顧的目的，且能充分運用於我國實務起見，選取「我國中程施政計畫策略規劃之研究 - 以行政院體育委員會為例」，試圖以策略規劃作為切入點，參考各國實務上之作法及我國當前相關機關中程施政計畫之作業方式，提出我國體委會中程施政計畫規劃之理想型作法。

二、深度訪談法

質性研究是藉由檢測各種社會環境及存在於其中的個體來尋求所欲探討問題的答案，其方法是提供我們了解一些非量化的事實。此種研究是以非結構化途徑蒐集資料，包含深度或開放式訪談、參與觀察、行動研究等等，其特性有以下各項（黃一秀，民 89：32）：

1. 強調過程而非結果。
2. 重視事件的情境脈絡。
3. 重視探索較為深奧的、抽象的內心世界，而非驗證。
4. 重視新概念的開發而非推論。
5. 彈性的研究過程與策略。
6. 以參與者的角度為主，來探索研究對象的信念與情境，不排斥主觀性。

因此，質性研究重視的是深入的了解研究對象對事件與情境的詮釋，不企圖用結構式的研究架構與假設來套用在研究對象身上，研究過程是非結構式且彈性的。本研究訪談資料，係運用「深度訪談法」方法，乃希望

在研究現場的對話中，了解研究對象的生活經驗、觀點，並蒐集特定的事件訊息，更進一步探求資料或訊息本身所反映的事實真相(江明修，民87：4)，亦即因「當事人即為調查工具」(Human as instrument)可以立即溝通或解釋。

深度訪談事前需要準備以研究主題為基礎的訪談題綱，題綱的分類和次序上是經過研究者選取的，亦算是半結構性問卷。訪談紀錄的詳盡和正確是其基本原則，並需要具備追根究底的部分，在此部分，研究者和被研究者必須要區隔清楚(胡幼慧，民86：215-217)。本研究則鎖定行政院整合性機關、體育相關機關等人員進行訪談，以實地蒐集個案方面的資料，包括機關的願景與目標、計畫擬訂過程、相關配套措施及內部支持程度，所獲得的資料不僅有助於對策略規劃理論作進一步的建議，並能夠就行政院體委會中程施政計畫規劃作業提出具體改善措施。

綜上所述，本研究希望能將理論與實務整合，藉由研究方法的運用，整理並釐清理論基礎，透過個案分析的過程，嘗試歸納發展出適合現實環境的計畫架構與面向。

參、研究限制

一、文獻蒐整方面：雖然企業界運用策略規劃之文獻頗多著墨，而有關探討公部門運用策略規劃議題上，由於各國實施中程施政計畫及相關體育政策資料相當豐富，惟限於語言方面之限制，僅能就英語系國家作為分析對象；此外，環顧各國行政機關推動相關策略規劃等制度中，我國尤以借鏡美國實務最為徹底，卻因該國之體育已發展極為成熟，並未於行政機關中設立專責體育部門，全由民間自行發展，此為在文獻蒐集上較為遺憾之處。

二、能力與時間限制方面：本研究所採用之個案係屬四年之施政計畫，如欲全程追縱其計畫全程，非個人能力所及，且行政院所屬一級部會之數目亦多，所牽涉之範圍過於廣泛，恐有分析不足之處。而筆者因能力與時間之限制，無法廣泛地對外環境利害關係者進行調查，僅能針對少數特定部會、與體委會相關之體育團體或單位內部人員，以及體委會組織

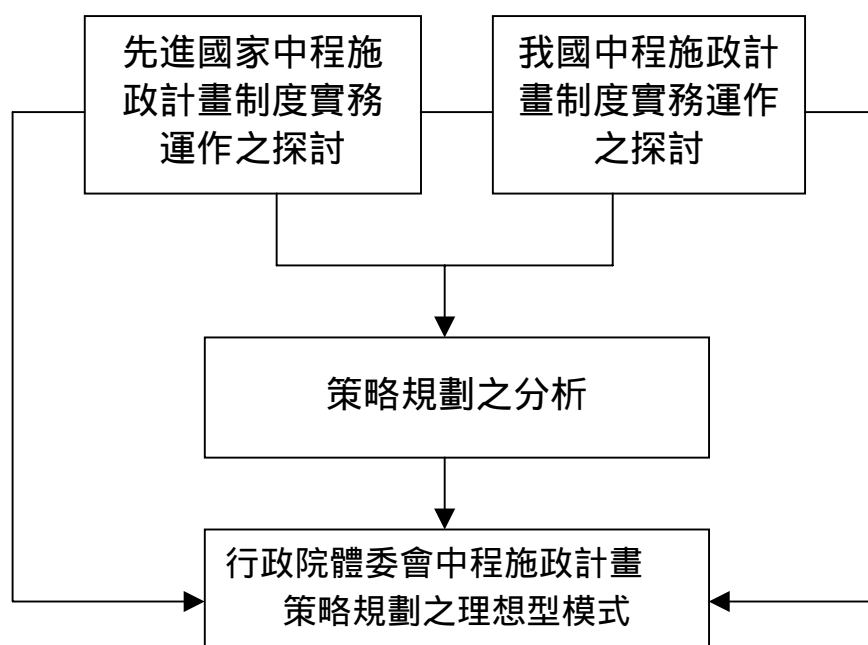
內部人員等進行訪談以蒐集現況資料，其餘僅能參考相關文獻所提供資料進行研究分析；因此，不管在蒐集資料或分析與建議上，都不可避免地會有未逮之處。

三、外在環境變化甚大：我國中程施政計畫雖業經行政院核定，然其目前僅就計畫內容作核定，有關四年所需之整體經費則尚須修正，故其計畫內容則隨時可能須作調整；此外，我國政治之高度不穩定性，亦使得組織領導者變動頻繁，而組織領導者很有可能對於策略規劃概念並不瞭解，造成在領導整個組織與計畫的策略上無法配合。

第四節 研究架構與流程

壹、研究架構

本研究藉由先進國家所使用公共策略規劃，以策略規劃之意義、制訂、執行與評估等說明，探討其應用於公部門時所形成公部門策略規劃之觀點，以深入探討我國中程施政計畫應用公共策略規劃之情形，並說明策略管理應用於公部門所面臨之優、缺點及未來發展趨勢，以及嘗試提出我國體委會應用策略規劃之思考方向，作為未來編擬中程施政計畫或修訂時之參考。本文研究架構如圖 1-1 所示：



1-1：研究架構

資料來源：作者自製

貳、研究流程與章節安排

本研究先行分析各國政府採用公共策略規劃之中程計畫制度；第二，再就策略規劃相關意涵與運作模式進行探討，針對公部門應用策略規劃時應注意之特性加以探討；第三，介紹我國推動中程施政計畫之背景以及所應具備之相關措施，以瞭解我國推動該計畫之實際情形，並依上述相關資料，進而分析體委會中程施政計畫策略規劃流程，提出體委會中程施政計畫理想型模式。

依本文研究架構及流程，將章節安排如下：

第一章：緒論。說明本文的研究動機與目的，研究問題、方法及限制，研究架構與流程以及重要名詞界說等。其中最重要的是，研究架構的建構，作為本研究之論述及研究基礎。

第二章：各國中程體育計畫策略規劃之概況。探討加拿大、澳洲、英國、

我國等四個國家就中程體育計畫進行策略規劃的個案經驗，以瞭解各國運用情形。

第三章：策略規劃之探討。首先就策略規劃之演進與意涵作探討，說明公部門應用策略規劃時所應具有之環境特質，並提出策略規劃應用於公共組織時可以採行的運作模式及條件，最後分析公共策略規劃之優點與缺點。

第四章：研究設計。就本研究的研究對象、研究工具，以及資料處理、分析與研究的嚴謹性等項目進行說明。

第五章：我國中程施政計畫之策略規劃。首先就我國整合性機關中程施政計畫現行作業與編擬方式進行策略規劃探討；再就體委會中程施政計畫策略規劃進行探討，依據策略規劃理論所提運作模式，深度訪談體育相關組織人士，瞭解我國中程施政計畫改進之意見，分析體委會中程施政計畫的策略規劃流程。

第六章：結論。對本研究作綜合摘要，以結合理論與實務，將研究結果作回顧與歸結，希能提供體委會中程施政計畫策略規劃之理想型模式，以達成整體性落實體育中程計畫之能力。

本文研究流程如圖 1-2 所示：

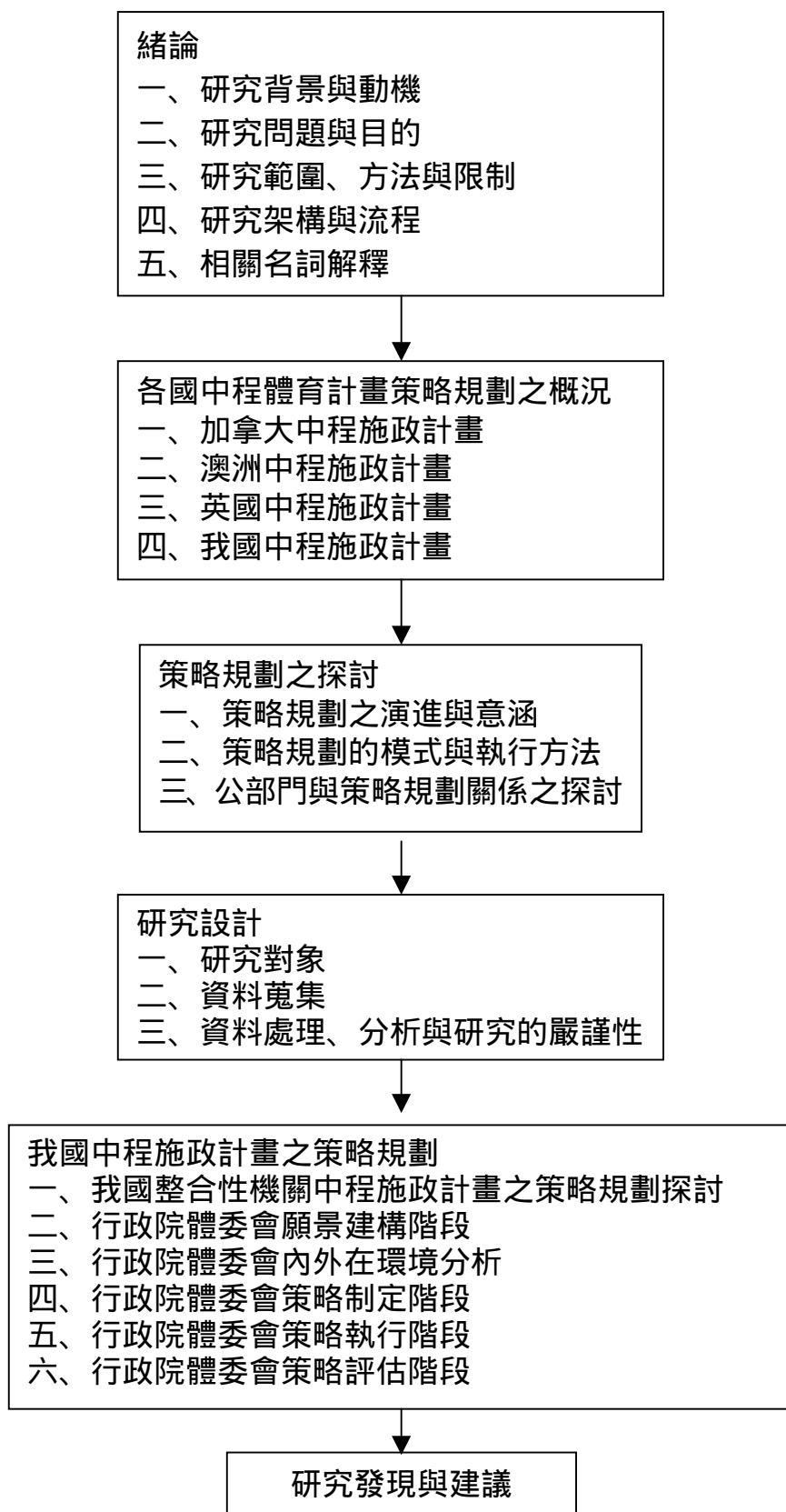


圖 1-2：研究流程

資料來源：作者自製

第五節 相關名詞解釋

其實，策略規劃並非一開始就受到注目，從相關文獻中即可發現過去研究中重視策略規劃，直至最近幾年才開始強調。近年來私部門發展策略規劃得到的經驗，現已成為各企業界競相爭用的工具，然而在公部門組織裡，卻背道而馳。公部門仍採取獨尊線性、理性的規劃方式，造成所施實之政策或計畫，成果不盡理想，尤其在民眾要求更多服務日益增加及以各國政府力求改造下，策略規劃應用於公部門卻有其實施之必要。許多討論策略規劃應用於公部門或非營利部門之文獻也逐漸增多，尤在新公共管理盛行年代，策略規劃的應用已成為各界討論焦點，以下就本研究重要名詞加以解釋，作為探討相關議題之基礎：

壹、策略

司徒達賢（民 84）認為策略包含制定目標，以及達成目標的手段，其意義簡單而言就是「組織或企業運用它所擁有的資源與技術，在最有利的情況下達成目標的一種科學與藝術」。

若將策略視為是種手段時，則策略的內容強調規劃達成目標的方法，因此較傾向於企業形成策略的過程。而若是將策略視為目標時，則傾向於企業目標設定的過程。策略的功能不在解決問題，而是建構一種情境使浮現的問題能夠獲得解決。一般對策略基本內容的認定則為「策略是企業運用分配其所掌握的資源，配合其所處環境的機會與威脅，以達企業目標的方法」，任何策略的制定都必須通過「環境 - 條件 - 目標」的檢驗，才有執行的價值，因此策略即是有關於公司或個人所採用的想法、計畫與行為，成功地達成完成任務。

貳、策略規劃

相對於較封閉系統下傳統長期規劃與方案規劃，策略規劃具有以下特點(Poister & Streib, 1999: 309)：1. 確定與回應與組織相關最重要議題；2. 描述目標的實際問題，及時常挑戰影響任務與策略的價值；3. 強調外在趨勢與力量的重要性，因為他們可能會影響機關與它的任務；4. 企圖

以政治性現實面去思考內在與外在利害關係者所關心或偏好的事或物；5. 依賴高階管理者的涉入，以及民選官員、支援需求的人員；6. 藉由重要參與者對計畫建立承諾，要求對主要議題能有坦率的面對；7. 是行動導向，且就執行策略上強調發展計畫的重要性；8. 集中執行的決策以便於對未來有利地定位組織。綜上所述，策略規劃混合未來想法、目標分析以及評估目標與優先順序，標出未來的進程，以便確保組織長期活動與效能。

參、計畫作業體系

在探討中程施政計畫與策略規劃關係之前，實有必要先就計畫作業體系之演進進行瞭解，以作為我國中程施政計畫應用策略規劃的論述基礎。依據計畫作業演繹理論，組織應先發展中、長程計畫，再發展近程與年度計畫，先發展策略性、指導性計畫，再發展管理性、實施性計畫，但是在真實世界中，政府機關大都按照需求層次，先從維繫正常運作著手，發展到一定程度，行有餘力之後，才逐漸意識到整體規劃的重要性，而後逐漸發展出中長程計畫（張允玲，民 89：55）。由此可知，計畫作業的策訂過程，係為長程指導中程，中程指導年度計畫，並配合預算執行；亦即中長程計畫與短程計畫的策訂，則具有一貫性，俾使上下一致，前後連貫。

所謂的長程計畫係對較長遠的未來，提出具有前瞻性、整體性的政策目標，並因應長期發展變化作彈性調整之計畫。它主要在發現未來潛在問題，把握環境趨勢預作準備，所以須分析國家情勢、社會環境，評估組織的優缺點，並將各項因素合併考慮、密切配合，以規劃未來發展的方向。從政策性的層面來分析，長程計畫是決定組織長期的目標、政策及策略的過程。一般而言，長程計畫與預測之關係密切，期程愈長則內容愈趨向假設性，愈屬於原則性，對於未來變動之預測，時間愈長愈難求其準確，也就需要更高瞻遠矚的眼光與視野，故經由長程規劃，則可確定組織發展方向、特性及業務的範圍。

所謂的年度施政計畫本質上是推行政策的藍圖，意即對年度內的施政活動，給予有系統的組織與指導管理，用以衡量年度內各項工作項目作業進度與成果，以顯示在年度內如何有效運用各種資源，達成當年所設定的

目標值，故其功能能建立健全的計畫基礎，明定年度內的各項施政目標，以為編制預算的基礎，使計畫與資源密切結合，更能透過施政計畫制度，使計畫與預算能持續執行，中長程目標得以貫徹。

而中程計畫由於係依據遠程計畫的指導而發展，故其所訂的目標、政策，應不能脫離或抵觸長程計畫所提示的原則；易言之，它是就長程計畫所提示的原則，來編織一個具體的構想，而非是另行提出的新概念。此外，中程計畫仍應保持適度的彈性，並應瞭解中程計畫是無法完全取代年度施政計畫與長程計畫，而且因為長程、中程及年度都各有其特質，更是不能以為五個年度計畫加起來就等於一個五年的中程計畫。

肆、中程預算制度之重點

我國行政院研考會考量各機關確有建立策略性中程計畫規劃機制的必要，掌控機關未來施政方向，並落實八十五年十二月舉行國家發展會議有關「配合跨年度重要施政計畫推動，建立中程計畫預算作業制度，革新預算編審作業」的共識，首度將策略規劃的相關機制、意涵予以納入，完成「行政院所屬各機關中程施政計畫編審作業注意事項」，其相關制度說明如下：(行政院研考會，民 89：1-12 - 2-16)：

(一) 確立計畫預算之作業期間、實施範圍及應考量因素：計畫預算作業制度以中程為主，以四年為一期，並以編列於中央政府總預算與特別預算內的各項支出為主，與經建計畫相配合，了解行政首長施政企圖，加強對機關、社會大眾宣導等。

(二) 擬訂中長程整體計畫作為制度架構之主導核心：為掌握國家建設及發展方向，並整合各機關對相關政策、施政方針與施政計畫之擬訂及中長程計畫預算編製、審議等作業先策訂長程國家建設綱領、中程國家建設計畫，及依中程財政政策目標推估中程各年度經費成長比率，再以中長程來指導短程，並視必要情形加以調整及滾推編製，以因應政經環境之變化，如圖 1-3。

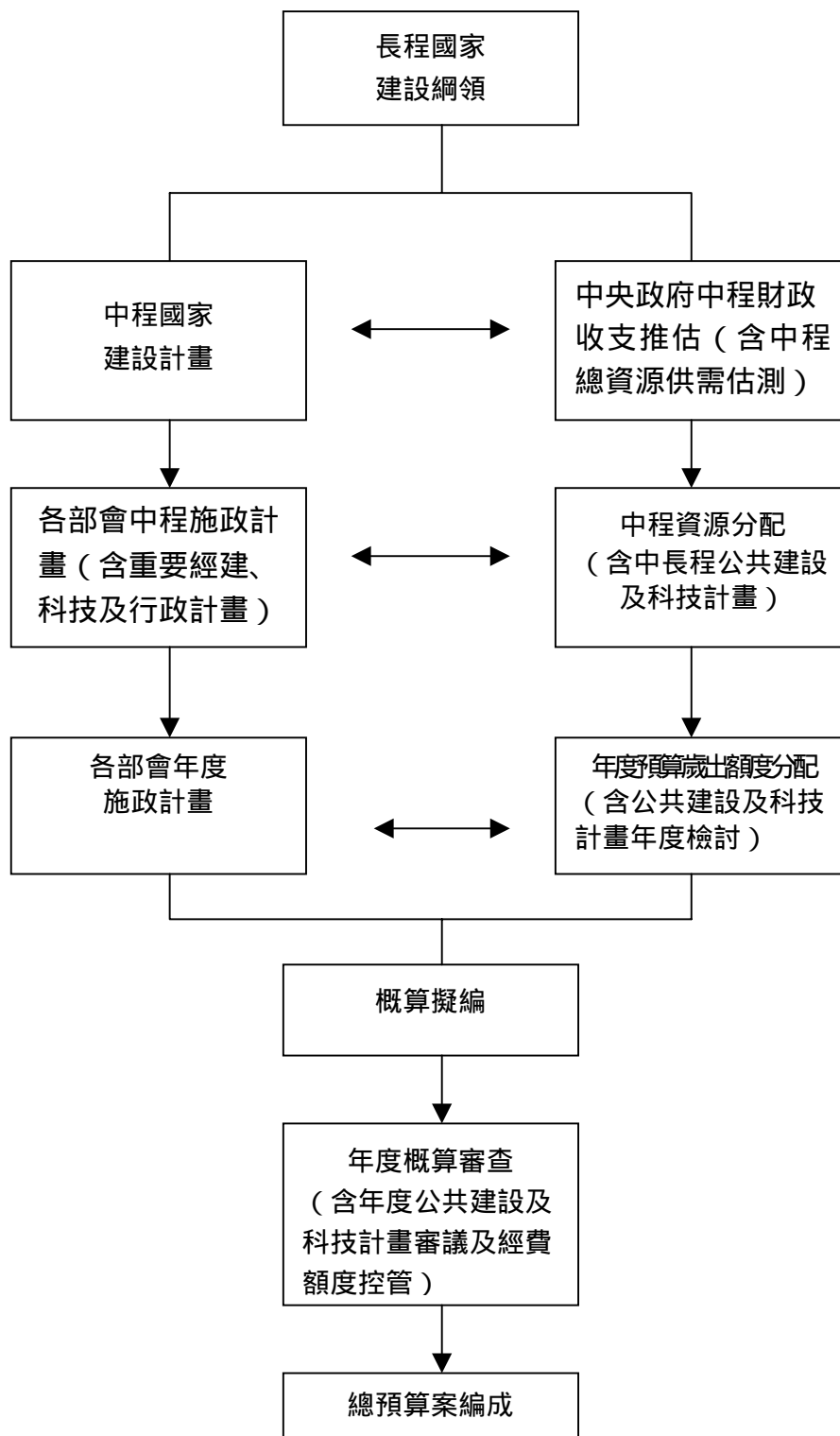


圖 1-3 中程計畫預算制度基本架構

資料來源：作者修正行政院研考會（89：29）所建構之中程計畫預算制度基本架構。

(三) 建立政府整體建設計畫及各部門別計畫整合之機制：首先，省市地方政府應按計畫送中央有關機關加以整合，經中央機關整合各項計畫後，就計畫類別（經建投資、科技與社會行政）送行政院經建會、行政院國科會、行政院工程會、主計處及行政院研考會等整合性機關進行篩選及二度整合；最後，由中央整合機關據以擬訂「長程國家建設綱領」及「中程國家建設計畫」。

(四) 參酌中長程建設或施政重點，合理分配資源：依據中程財政收支推估結果，設定中央政府中程（四年）概算歲出規模等每年成長幅度，並參酌長程國家建設綱領、中程國家建設計畫以及主管機關提供施政資料，擬訂中程資源分配方針，而後依前開中程資源分配方針，進行主管機關為基礎之下一個年度歲出概算額度之分配作業，及往後三個年度的概算額度或成長率。

(五) 各部會以中程國家建設計畫為範圍擬訂中程施政計畫：作為各該機關進一步研提中長程計畫、編製年度施政計畫及規劃分配各年度歲出概算額度之依據。

(六) 加強中長程重大建設計畫先期審議及額度控管：計畫一旦有變更，則可隨時送相關審議機關審議，此外，為使計畫審議作業與中程資源分配作業相結合，加強先期作業機審議效能，並透過中程額度控管制度，改進年度計畫額度之分配。