

目錄

Contents

SECTION ONE · 重點整理

- 第一章 公共政策概論 1-3
- 第二章 政策分析 1-47
- 第三章 政策制定過程 1-114
- 第四章 政策研究議題 1-220

SECTION TWO · 試題剖析

- 第一章 測驗題 2-3
- 第二章 申論題 2-77

= 公共政策概論

一、公共政策與政策分析的意義與範圍

(一)意義：

1. Easton：公共政策乃**社會價值的權威性配置**（政府對於多元社會價值所進行之權威性配置）。
2. Dye：公共政策意指**政府的作為與不作為**。
3. 吳定：公共政策乃**政府機關**為解決某項公共問題或滿足某種公眾需求，**決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動**。
4. Dunn（1994）：政策分析是「在政治過程中累積政策相關知識，藉以提升政策過程與品質」的過程。
5. Dunn（2004）：政策分析是個**問題解決導向**的專業領域，其內容整合了行為科學、社會科學、社會哲學、政治哲學以及其他社會專業領域的理論、方法與研究發現。……政策分析是**涉及多元學科內容的調查、分析過程**，用以創造、批判性地評估以及傳播各種有利於理解與提升政策之資訊。
6. 吳定：政策分析是指決策者或政策分析師為「解決某項公共問題」、「應用科學知識與推理方法」、「採取分析的理論架構及技術」、「系統性地設計並評估比較各替選方案」以「提供決策者判斷及作定之參考」的相關活動。



相關名詞

- 1、政策分析師（Policy Analysts）、政策分析家，或政策分析人員：
擁有專業知識、技術，但不具有決策制定權的政策行動者。
- 2、政策制定者（Policy Makers）：
擁有決策制定權，但未必具有決策所需知識或資訊之政策行動者。
- 3、標的人口或團體（Target Population or Group）：
政策所欲影響的對象（個人或團體）。

- ④、政策利害關係人 (Policy Stakeholders) :
可以影響特定政策，或被特定政策所影響的個人或團體 (包含政策受益者、政策犧牲者、政策分析師、政策制定者等)。
- ⑤、政策受益者 (Policy Beneficiaries) :
直接或間接因特定政策而獲得利益之個人與團體。
- ⑥、政策犧牲者 (Policy Victims) :
直接或間接因特定政策而招致損失之個人與團體。
- ⑦、替選方案或選案 (Alternatives, Options) :
各種可能可以用來解決政策問題的方法或途徑。
- ⑧、政策議題 (Policy Issue) :
具爭議性的政策問題；亦即，環繞著特定政策問題所產生之價值爭議，表示對問題建構方式的爭議、對問題解答的爭議等。
- ⑨、政策相關資訊 (Policy-Relevant Information) : [引自 William N. Dunn (2004) *Public Policy Analysis* 3rd ed. (NJ: Prentice Hall), P.3-4]
與特定政策 (問題) 具有關聯的資訊內容，通常涉及以下五種問題：
 - (一) 問題的本質與屬性為何？
 - (二) 應該採取何種行動來解決問題？
 - (三) 所採取之行動將產生何種結果？
 - (四) 行動結果是否有助於解決問題？
 - (五) 如果選擇了其他行動，將會產生何種結果？

(二) 公共政策研究的範圍：[改寫、引用自吳定 (2004) *公共政策* (空大)，Ch.1]

1. 政策科學 (Policy Science) :

(1) 該詞彙首次出現於 Lasswell & Lerner (1951) 所著《政策科學》一書。該概念強調：

- ① 問題導向 (Problem Oriented) : 政策科學關注政府所面對的重要實務問題，除關注「政策結果」外，「政策過程」也是政策科學關注的重點。總括而言，政策科學須聚焦於政府政策選擇的形成 (Formation)、採納 (Adoption)、執行 (Execution) 以及評估 (Assessment)。政策研究者所關心的不僅是政策制

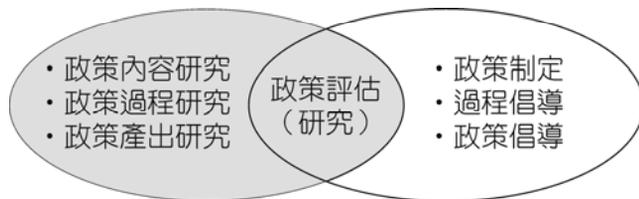
訂之特定階段，而是全盤關注政府所面對的所有重要問題，包括問題界定、政策執行以及政策評估（What should we do to best address the problem? How should we do it? How do we know what we have done?）。

- ②多元學科取向／科際整合（Multidisciplinary）：政策科學不是政治學的同義詞。即使政策科學會應用政治學的研究發現及研究方法，但並不會僅侷限於政治學所提供的概念及工具。由於政府所面對的問題種類繁多，政策科學須借用所有學門的模型、方法、研究發現，藉以協助處理政府所面對的諸多問題。
- ③聚焦於方法論的提出與精緻化（Methodologically Sophisticated）：在第二次大戰期間，社會科學對公共政策研究提供了許多重要的方法論指引，諸如經濟預測、心理計量學、態度測量等研究方法的提升、改善，均對第二次大戰期間美國政府的分配資源、問題解決提供卓越貢獻。因此，政策科學應進一步為公共政策研究及分析提供更精緻、精練的方法論。此外，Lasswell也為量化方法辯護，他認為，重點不在於爭辯量化方法的良窳，而是在於思考如何應用量化方法來解決各項政策問題。
- ④聚焦於理論的提出與精緻化（Theoretically Sophisticated）：若政策科學欲協助政府處理問題，則須瞭解實務環境中各項因素之間的因果關係；瞭解社會、經濟、政治系統如何分別運作以及如何彼此互動，對解決政策問題而言非常重要。因此，政策科學家必須擁有明確、清晰的概念架構，藉以釐清：事件為什麼會發生？如何發生？政府如何做出決策？以及，政府如何提供誘因以引導預期的現象或行為出現？若欲回答上述問題，則政策科學需要發展一系列因果命題及理論架構。
- ⑤價值導向（Value Oriented）：政策科學的發展目的之一乃在於實現民主價值；亦即，政策科學家應致力於發展民主的政策科學（Policy Sciences of Democracy）。無論是政策的內容、政策的推動過程，抑或政策結果都必須符合民主精神，以協助民主政體的維繫及發展。

(2)在政策科學範疇中應同時包含政策分析以及政策研究兩個子領域，如以下所示：

政策分析 (Policy Analysis)	政策研究 (Policy Research)
發展相關技術、工具，以提供專業建議及解決政策問題。	發展科學理論及模型，以解釋影響政策過程之因素。
屬於問題解決導向，具實務性。	屬於理論建構導向，具學術性。
W. N. Dunn 將政策分析程序區分為以下五種： (1)問題建構：尋找導致政策問題發生之真實原因，以利問題解決。 (2)政策預視：發展各項替選方案，以及預測其未來結果。 (3)政策推介：選擇適當的標準說服政策制定者，使其願意接受特定選案。 (4)政策監測：監督、檢測政策執行過程，以確保政策順服，以及蒐集客觀、準確的政策相關資訊。 (5)政策評估：針對政策執行過程及結果賦予價值評述。	J. Amderson 將政策過程區分為以下五個階段： (1)問題形成：涉及問題發生之原因，以及議程設定 (Agenda Setting) 過程。 (2)政策規劃：設計各項替選方案、預測各項替選方案之未來結果，以及從預測結果中選擇最佳選案。 (3)政策合法化：將所預選案送交權責單位審查、表決，使其取得法定資格。 (4)政策執行：實際配置資源、指派機關而具體實現公共政策之內容。 (5)政策評估：針對政策執行過程及結果賦予價值評述。

2. 政策研究與政策分析：〔Hogwood & Gunn (1984)；引用、改寫自丘昌泰 (2010) 公共政策—基礎篇 (巨流)，P.14-15〕



註：灰色區塊為「政策研究」；白色區塊為「政策分析」。「政策評估 (研究)」為兩者之重疊部分，即指交集。

	(1)政策內容研究 (Study of Policy Content)：描述政策問題的發生背景，以及政策內容。例如：「政策目標為何」、「標的人口的範圍為何」
--	--

政策研究—針對政策本身從事之分析 (Analysis of Policy)	<p>」、「政策工具為何」等。</p> <p>(2)政策過程研究 (Study of Policy Process)：描述各個政策階段所從事之活動。通常採用個案分析法，用以說明「問題如何浮現」、「方案如何被規劃、設計」、「政策如何被執行」、「如何評估政策結果」等。</p> <p>(3)政策產出研究 (Study of Policy Output)：描述「政策所提供之公共服務的數量與品質」，以及「政策對標的人口的改變程度」等。</p>
交 集 處 〔政策評估(研究)〕	政策評估 (Policy Evaluation)：對政策規劃、執行過程以及政策結果，賦予正面或負面之價值評斷。
政策分析—為制定政策所從事之分析 (Analysis for Policy)	<p>(1)政策倡導 (Policy Advocacy)：政策分析師基於特定價值及理由，而向標的人口推薦、介紹政策選案之內容。→近似於「政策推介」。</p> <p>(2)過程倡導 (Process Advocacy)：政策分析師基於特定價值及理由，試圖改變政策制定及政策執行過程之運作模式，藉以提升政策制定及執行過程的品質。</p> <p>(3)政策制定資訊 (Information for Policy Making)：解決政策問題所需之各項資訊內容。→即為「政策相關資訊」。</p>

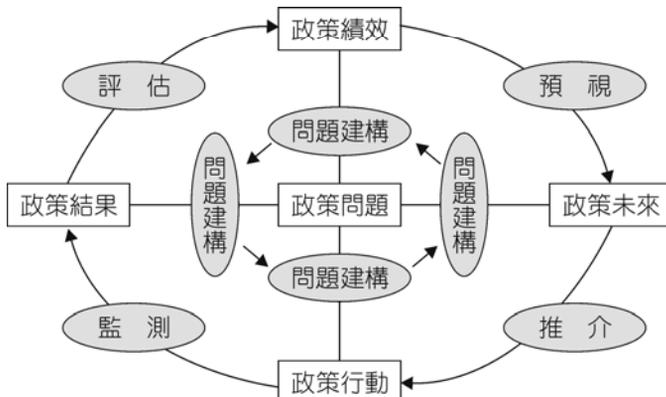
3. William Dunn 的政策分析架構：〔作者自行整理自 William N. Dunn (1994, 2004) Public Policy Analysis, Ch.1, NJ: Prentice Hall.〕

註：標示♣號之內容為「政策相關資訊」；標示♠號之內容為「政策分析程序」。

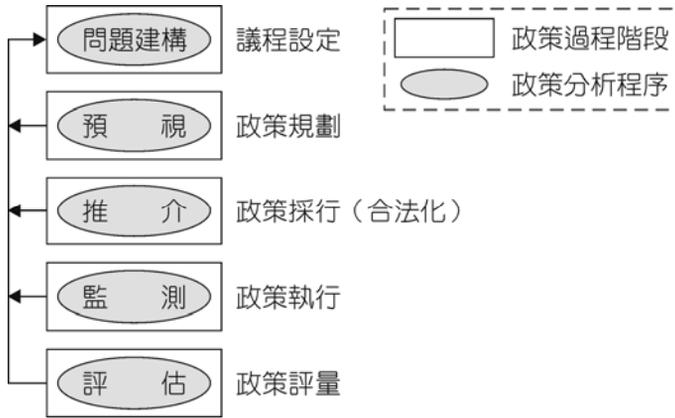
	要 素	舉 例 說 明
政策問題 (Policy Problem) ♣	一種有待解決的狀態，或有待滿足、提升的價值。	犯罪率持續上升。
	<p>政策分析師以多元角度、價值對問題情境進行解讀、詮釋，藉以確定導致政策問題發生的確實原因為何。→建構正式問題</p> <p>♣：問題建構為最重要</p>	<p>(1)經過各種分析過程後，政策分析師發現，犯罪率上升可能是以下因素所導致：①警力配置不足；②缺乏犯罪防制計畫；③國內犯罪集團規模擴大；④國外犯罪集團滲入；⑤經濟</p>

<p>問題建構 ◆ (Problem Structuring)</p>	<p>的政策分析程序。不當的問題建構，將會導致第三類型錯誤 (Type III Error, E III)：以正確的手段解決錯誤建構的問題。一個建構良好的問題，等同於解決一半的問題。</p>	<p>不景氣；⑥社會風氣敗壞；⑦個人心理因素……等。 (2)政策分析師必須從眾多可能原因中選擇、決定出最可能之因素，以作為問題建構基礎。例如：政策分析師認為「缺乏犯罪防制計畫」是導致犯罪率上升之主因。</p>
<p>政策績效 ☆ (Policy Performance)</p>	<p>政府目前對於特定政策問題的既有處置方式 (既有政策)，以及目前的處置結果。</p>	<p>在確認出「缺乏犯罪防制計畫」是導致犯罪率上升之主因之後，政策分析師將檢視我國政府目前所進行之犯罪防制相關作為，評價其既有成效，以及提出有待改進之處。</p>
<p>政策預視 ◆ (Policy Forecasting)</p>	<p>政策分析師針對特定政策問題規劃出各種選案 (Alternatives)，並利用各種分析方法對各項選案的未來可能結果進行預測。</p>	<p>政策分析師提出以下替選方案，藉以強化或補充現行犯罪防制措施之不足：①強化政府犯罪宣導；②加強中、小學犯罪教育；③強化受刑人獄中教育及心理諮商；④提升更生人心理及就業輔導；⑤杜絕幫派滲入校園及社區……等。並針對各項選案可能產生之未來結果進行預測。</p>
<p>政策未來 ☆ (Policy Future)</p>	<p>預期的政策結果 (Expected Policy Outcomes)。針對各項選案未來可能產生之結果、狀態 (解決問題的程度) 進行預測之結果。</p>	<p>政策分析師之預測結果顯示：選案①在 5 年內可降低 1% 之犯罪率；選案②可降低 1.5%；選案③可降低 0.8%；選案④可降低 0.7%；選案⑤可降低 1.8%。</p>
<p>政策推介 ◆ (Policy Recommendation)</p>	<p>政策分析師從預視結果 (政策未來) 中選擇出自認為最佳之選案，並基於特定理由而進一步向政策制定者推薦、介紹該選案內容，以期政</p>	<p>策分析師認為選案⑤ (杜絕幫派滲入校園及社區) 最具有解決問題的功效，進而基於特定價值、理由而向政策制定者推薦、介紹該項選案。</p>

	策制定者能接受其建議。	
政策行動 (Policy Action)	所偏好的政策 (Preferred Policy)。政策制定者在聽取分析師之分析內容後，決定採用特定選案作為政府解決政策問題的途徑，並實際配置資源以實現方案內容。	政策制定者同意「杜絕幫派滲入校園及社區」可以有效防治犯罪率上升，於是將選案⑤擬定為法案，送交立法機關進行審議、合法化。於完成合法化過程後，實際編列預算及指派權責單位從事執行工作。
政策監測 (Policy Monitoring)	當選案獲致合法化、確實付諸執行後，政策分析師對政策執行過程所進行之監督、檢測過程，藉以確保執行過程不致偏離預期狀態 (政策目標)。	政策分析師對「杜絕幫派滲入社區與校園政策」之執行過程進行監督、檢測，蒐集政策執行過程與結果之相關資訊，藉以確保執行過程及結果符合政策目標之預期。
政策結果 (Policy Outcome)	所觀察到之政策結果 (Observed Policy Outcome)。政策在獲致執行之後，所產生的結果及影響。	在歷經 5 年執行過程後，「杜絕幫派滲入社區與校園政策」降低了 1.3% 的犯罪率。
政策評估 (Policy Evaluation)	政策分析師基於特定標準，對政策執行結果賦予價值判斷。以決定該結果是否令人滿意，有無需要進一步提升之處。	政策分析師對於政策結果 (降低 1.3% 犯罪率) 進行評價，藉以評價該結果是否令人滿意？為何沒有達成預定目標 (1.8%)？未來應如何進一步提升其功效？



● 「以問題為中心」的政策分析 ●



● 不同政策制訂階段中的政策分析程序 ●

二、政策層級、政策類型以及政策論證

(一)政策層級 (G. Starling)：

	政 策 (Policy)	計 畫 (Plans)	方案(Projects or Programs)
定 義	所揭諸者為 廣博、抽象 的政策目標 (Goals)。	所揭諸者為較 具體 的 政策目的 (Objectives)。	最為 具體、實際 的 行動 (Actions)。
舉 例	提升我國的人力資源素 質。	透過教改計畫來改善既 有的人力資源結構。	教改計畫中的多元入學 方案。

註：層次高（抽象性、普遍性）→層次低（具體性、特定性）。

(二)政策類型 (Policy Types)：

1. Lowi/Salisbury 的分類，即為所有政策分類的原型：Lowi 將政策類型區分為「分配性政策」、「管制性政策」，以及「重分配政策」。另有學者 Salisbury 提出第四種政策類型—「自我管制政策」。〔引用、改寫自吳定（2004）**公共政策**（空大），P.8-9；丘昌泰（2010）**公共政策基礎篇**（巨流），P.11-13〕

(1)分配性政策 (Distributive Policies)：

- ①定義：政府將財貨、服務或義務分配給不同標的人口享受或承擔的政策。
- ②屬性：非零和賽局 (Non-Zero Sum Game) — 特定個人或團體的利益所得並不會造成其他個人或團體的損失，即 A 的所得並不建立於 B 的損失之上。
- ③典型：中央對地方所發放之補助款。

(2) **管制性政策** (Regulatory Policies) :

- ① 定義：政府設立某種特殊的原則或規範，藉以指導政府機關及標的人口從事特定活動。
- ② 屬性：零和賽局 (Zero Sum Game) — 某個個人或團體的利益所得將會造成其他個人或團體的損失，即 A 的所得必然建立於 B 的損失之上。
- ③ 典型：環境污染政策、消費者保護政策。

(3) **重分配性政策** (Redistributive Policies) :

- ① 定義：政府將某一標的團體的成本或利益轉嫁給另一標的團體來承擔或享受。
- ② 屬性：零和賽局。
- ③ 典型：綜合所得稅政策。

(4) **自我管制性政策** (Self-Regulatory Policies) :

- ① 定義：政府對特定標的人口的活動僅予以原則性規範，由該標的人口成員自行決定政策活動的實際進行方式。
- ② 屬性：非零和賽局。
- ③ 典型：大學法中的大學自治、民國 60 年代的紡拓會，以及健保制度中牙醫的總額預算制。

||||||| [**關鍵焦點**] |||

(一) 提出者：

Theodore Lowi。〔資料來源：改寫自 Theodore Lowi (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration Review, Vol. 32, No.4, P.298-310〕

(二) 旨趣：

1. 傳統研究僅將政策類型區分為管制與非管制政策，或涉及強制力和非涉及強制力政策，惟此種二分法過度粗略。
2. 傳統政治研究假定：政治決定政策 (Politics Determine Policies)。Lowi 則主張，政策決定政治運作態樣 (Policies Determine Politics) 是另一個值得探究的面向。

	施予強制力之標的一個人行為	施予強制力之標的一結構、環境
施予強制力之可能性低	分配政策 (Distributive Policy) : (1) 政府將利益 (財貨或服務) 及義務 (勞役或賦稅) 分配與標的人口之過程。 (2) 強制力干預程度低。 (3) 涉及地方性利益、認同問題。 (4) 容易衍生政黨及代議士之滾木立法。 (5) 例如：美國 19 世紀的土地政策、當前的關稅、補助政策等。	憲政政策 (Constituent Policy) : (1) 涉及政府任命或重任命官員、成立機關，以及變更公民權利義務狀態之政策。 (2) 強制力干預程度低。 (3) 涉及意識形態、公益價值認定問題。 (4) 容易導致政黨之間競爭及爭議。 (5) 例如：我國目前的行政院組織改組、同性婚姻合法化政策等。
施予強制力之可能性高	管制政策 (Regulative Policy) : (1) 政府設定原則、規範，藉以干預、管理標的人口之過程。 (2) 強制力干預程度高。 (3) 涉及地方性利益、認同問題。 (4) 多涉及利益團體間之競爭、議價。 (5) 例如：消費者保護政策、各類環境政策。	重分配政策 (Redistributive Policy) : (1) 政府從特定人口汲取資源，轉而分配給其他人口或應用於其他用途之過程。 (2) 強制力干預程度低。 (3) 涉及意識形態、公益價值認定問題。 (4) 多涉及利益團體間之競爭、議價。 (5) 例如：所得稅政策、社會福利政策等。

2. Ripley & Franklin 分類：延續 Lowi 之界定，針對管制性政策進行進一步區分，將政策類型區分為：

- (1) 分配性政策。
- (2) 重分配性政策。
- (3) 競爭性管制政策；經濟管制政策 (Economical Regulatory Policies)：政府對市場行為所進行之干預、管理。例如：反托辣斯法 (Anti-Trust Law)。
- (4) 保護性管制政策；社會管制政策 (Social Regulatory Policies)：