



■ 第一章 公共政策基本意涵／1

- 第一部分 課文內容精華／2
 - 第一節 公共政策的源起與意義／2
 - 第二節 為何要研究公共政策／8
 - 第三節 公共政策的類型／18
 - 第四節 名詞釋疑／29
- 第二部分 命題焦點／31
- 第三部分 重要名詞解釋／39

■ 第二章 政策分析／47

- 第一部分 課文內容精華／48
 - 第一節 政策分析的意義與特質／48
 - 第二節 政策分析家的角色與類型／51
 - 第三節 政策分析過程與政策制定過程／79
- 第二部分 命題焦點／89

■ 第三章 公共政策的理論模型／99

- 第一部分 課文內容精華／100
 - 第一節 模型的意義與功能／100
 - 第二節 模型的種類／101
 - 第三節 重要公共政策模式介紹／103





第二部分 命題焦點／129

第三部分 重要名詞解釋／143

■ 第四章 問題的形成與診斷／147

第一部分 課文內容精華／148

第一節 公共問題與政策問題／148

第二節 政策問題的特性與類型／150

第三節 政策問題的建構與技術／154

第四節 政策議程的設定／163

第二部分 命題焦點／176

第三部分 重要名詞解釋／192

■ 第五章 政策規劃／197

第一部分 課文內容精華／198

第一節 政策規劃的類型與原則／198

第二節 政策規劃的分析架構／210

第三節 政策方案的決策途徑與技術／235

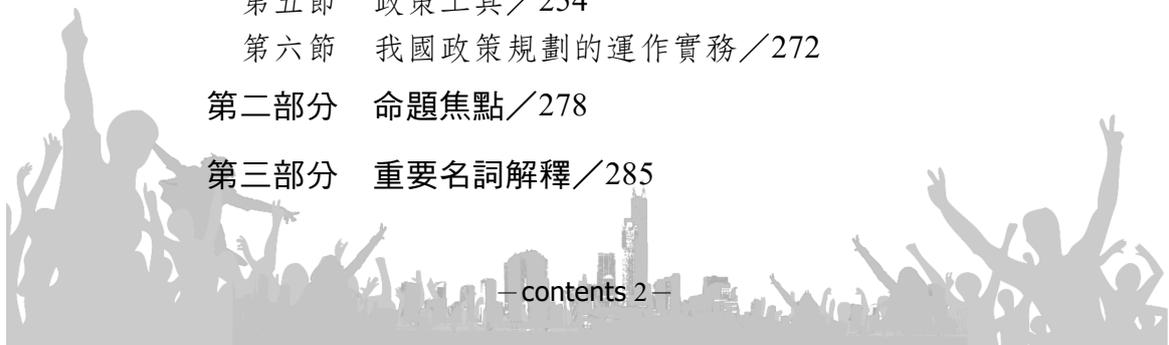
第四節 政策方案的預測與建議／245

第五節 政策工具／254

第六節 我國政策規劃的運作實務／272

第二部分 命題焦點／278

第三部分 重要名詞解釋／285



CONTENTS



■ 第六章 政策合法化／293

第一部分 課文內容精華／294

- 第一節 政策合法化的本質／294
- 第二節 行政機關的政策合法化／301
- 第三節 立法機關的政策合法化／304
- 第四節 政策合法化的策略／312
- 第五節 我國政策合法化的缺失與改進／319

第二部分 命題焦點／321

第三部分 重要名詞解釋／324

■ 第七章 政策執行／329

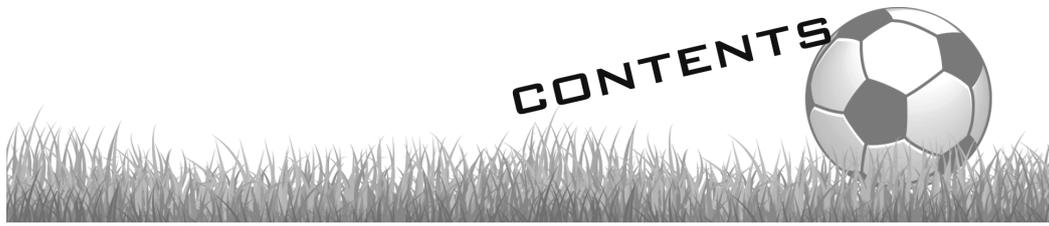
第一部分 課文內容精華／330

- 第一節 政策執行的意義與影響因素／330
- 第二節 政策執行的組織模式／344
- 第三節 政策執行力模式／345
- 第四節 執行理論模式總檢視／360
- 第五節 政策監測與順服／379
- 第六節 我國政策執行之缺失與改進／387

第二部分 命題焦點／392

第三部分 重要名詞解釋／398





■ 第八章 政策評估／405

第一部分 課文內容精華／406

- 第一節 政策評估的意義與重要性／406
- 第二節 政策評估的類型與標準／413
- 第三節 政策評估之模式與方法／427
- 第四節 政策評估研究之總檢視／438
- 第五節 政策評估的實施步驟與結果處理／446
- 第六節 我國政策評估的缺失與改進／453

第二部分 命題焦點／458

第三部分 重要名詞解釋／463

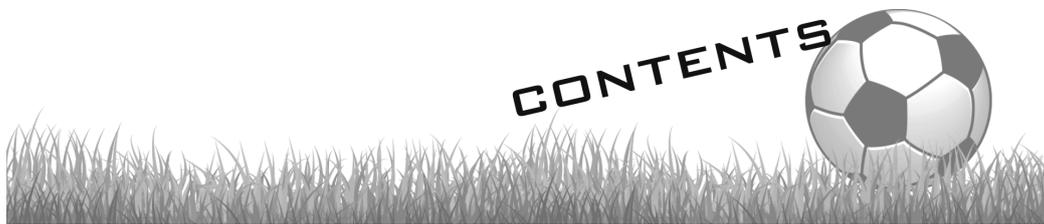
■ 第九章 公共政策專題研究／471

第一部分 課文內容精華／472

- 第一節 公共政策與民眾參與／472
- 第二節 民意與公共政策／478
- 第三節 利益團體與公共政策／501
- 第四節 自力救濟與公共政策／508
- 第五節 政策利害關係人分析／515
- 第六節 政策論證分析／522
- 第七節 知識應用與公共政策／530
- 第八節 公共政策與市場機能／534
- 第九節 政策行銷／540

第二部分 命題焦點／554





第三部分 重要名詞解釋／566

■ 第十章 結論／577

第一部分 課文內容精華／578

- 第一節 未來政策研究主題之焦點／578
- 第二節 未來政策運作方式／581
- 第三節 公共政策與國家競爭力／586
- 第四節 政策知識管理制度的建立／592

第二部分 命題焦點／595

■ 第十一章 公共政策名著精選／601

- 第一節 政策執行：奧克蘭計畫／602
- 第二節 向權力訴說真理：政策分析的藝術與技術／606
- 第三節 行政行為：行政組織中之決策制定過程研究／610
- 第四節 議程、替選方案與公共政策／614

■ 附錄 歷屆試題暨解答／619





第 1 章

公共政策基本意涵

導 讀

本章為公共政策概念之入門介紹，關於定義、政策類型、政策層級等主題應特別留意！

內容架構

第一部分 ▶ 課文內容精華

- ▶ 第一節 公共政策的源起與意義
- ▶ 第二節 為何要研究公共政策
- ▶ 第三節 公共政策的類型
- ▶ 第四節 名詞釋疑

第二部分 ▶ 命題焦點

第三部分 ▶ 重要名詞解釋





第一節

公共政策的源起與意義



唐恩的政策分析架構是重點！

壹 公共政策的源起

1951年拉斯威爾（H. D. Lasswell）與冷納（Daniel Lerner）合編了一本《政策科學：範疇與方法的最近發展》（The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method），正式提出了「政策科學」（policy science）這個概念，認為社會科學今後的發展應以政策作為取向，以解決實際問題，實現人類的尊嚴。其後即興起所謂之「政策科學運動」（the policy science movement），而至1970年代，拉斯威爾再出版《政策科學的前瞻》（A Preview of Policy Science）之時，政策科學已發展蓬勃，儼然成為政治學研究之主流。

貳 公共政策的意義

公共政策之定義各家說法不一，茲舉其要者如下：

- 一、拉斯威爾和坎普南（A. Kaplan）：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫」。
- 二、費德烈克（Carl Friedrich）：「政策觀念的要件是：政策具備目標、標的或目的（goal, objective or purpose）」。
- 三、伊士頓（David Easton）：「公共政策是政府對整個社會的價值作權威性的分配」。
- 四、戴伊（T. Dye）：「凡是政府選擇作為或不作為的行動即是公共政策」。
- 五、瓊斯（C. O. Jones）：「公共政策是政府為解決社會問題，滿足人民需要所採取的一系列行動的過程」。
- 六、史達林（Grover Starling）：「政策是目標或目的之一般性陳述，而計畫則是為達成政策目標的一種特定之方法」。
- 七、吳定教授：「公共政策乃是指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為以及如何作為的相關活動。」



參 公共政策的研究與分析架構

一、公共政策的研究架構

(一)從公共政策運作過程的主要活動觀察，目前國內公共政策學者通常把公共政策運作過程分成五個階段加以研究：

1. 問題的認定：決策者在面對一個決策情境時，必須先認定其所真正面對的問題及其產生的原因，對症下藥，解決問題。
2. 政策規劃：政策問題一經認定後，主其事者就要規劃可能解決政策問題的行動方案。亦即，在發展出適當且可以接受的方案之行動過程。
3. 政策合法化：政策的行動方案已規劃完成，在政策具有拘束力與執行力之前，尚須經過有權限的機關（如立法機關），依照一定的程序，予以審議與核定，使之達於合法化的地位。
4. 政策執行：負責政策執行的機關人員，組合各種必備的要素，採取各種行動，透過適當的管理與激勵手段，來完成政策所期望欲達成的目標。
5. 政策評估：利用有系統、客觀的方法，評斷政策執行的過程，以提供現行政策運作的實況及其成果的資訊，作為政策持續、修正或終結的基礎。

以上五個階段如圖 1-1 所示：

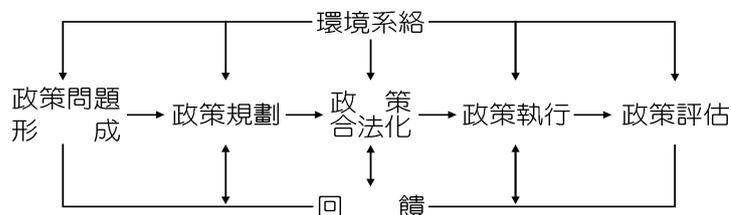


圖 1-1 公共政策研究架構

資料來源：吳定，《公共行政論叢》，增訂四版，天一，1999：359。

(二)由圖 1-1 可知，公共政策研究架構係由兩個理論模式所構成：

1. 政策順序模式：即政策運作通常係由政策問題形成開始，繼之以政策規劃、合法化、執行、評估等活動。
2. 系統理論（此模式亦可為政策分析之架構模式）：
 - (1)即將系統理論之投入、轉換、產出、回饋及環境因素等變數之互動狀況，應用於公共政策運作過程之研究。
 - (2)此一理論乃由伊斯頓（D. Easton）所倡導，在伊斯頓看來，系統理論包含五大要素：
 - ①投入：包括需求與支持。

- ②轉換過程：指的是政治系統本身的作為和活動，常被視為「黑箱」。
- ③產出：亦即成品。就政治活動而言，乃指政府所作的決策與行動。
- ④回饋：它指的是政治體系具有自我修正調整的功能。
- ⑤環境：任何系統會受外在周邊環境的影響，同時也會隨時去影響周邊的外在環境。

3. 在 Easton 看來，任何政治的活動均可就系統來看待，而系統為了維持生存，往往有賴各個不同的部門與功能發生互動互賴的特性，其作用猶如一個消化系統一般，需要每個器官彼此發生功能與關聯，以回應外在環境的刺激：

- (1) 首先，在這些過程之一就是投入（input），其中包括需求（demand）與支持（support）。所謂「需求」是指個人或團體要求政府當局作出權威性決策的種種呼籲。例如，我們大夥兒對目前所得稅不滿而要求政府加以改革以減輕稅負的期盼。至於「支持」是指人民對於政治體制的順服行為，如：願意納稅、服兵役、與接受管制等。
- (2) 其次，是轉換過程（conversion process）：它指的是政治系統（political system）本身的作為和活動。政治系統的外在投入經由此過程才能轉變成為產出。正如一部機器的運轉，有了它才能將原料轉換成產品。然而，政治系統轉換過程常被視為「黑箱」（black box）作業，要想洞悉其中的運作細節，實在不易，因為除了決策過程本身之外，機關組織的法規、例行公式（routine）、傳統、領導風格、外圍的影響等等均不易觀察與掌握。
- (3) 再次，是產出（output）：亦即成品（product）。就政治活動而言，不外是指政府所作的決策與行動。其中包括決策的內容、提供的服務與行為的管制等。
- (4) 復次，是回饋（feedback）：它指的是政治體系具有自我修正調整的功能，能就政策運作的好壞與否、正功能與反功能，加以評估，以為重新的投入。
- (5) 最後，是環境（environment）：任何系統包括政治系統在內均受特定時空的限制，而非憑空發生的，因此，系統隨時會受外在周邊環境的影響，同時也會隨時去影響周邊的外在環境。

茲將上述政治系統運作的一般流程，如圖 1-2 所示：

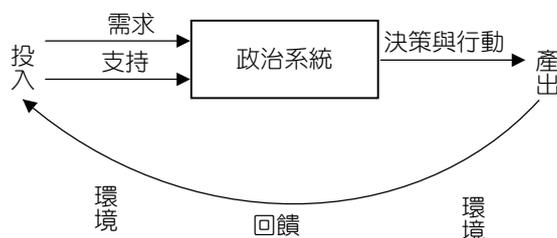


圖 1-2 一個簡化的政治系統模式

(三)系統理論的缺失：

1. 伊斯頓認為公共政策的過程，可就投入、轉換、產出與回饋等環節來做邏輯的排列，但是在公共政策的運作上，卻很少發生此種邏輯關係。例如，決策者或政治體系中的行政人員本身就是產生需求來源之一，伊斯頓將之稱為「內投入」者，但卻不易於系統模式中顯示出來；再者，許多個人或團體的需求，常常是被決策者所操縱和塑造，非人們主動形成的；最後，政策本身經常只是提供象徵性的目的，讓人們產生政府已經在處理問題的表象，卻沒有任何實際行動產生，以致於發生政治學者艾鐸門（Murry Edelman）所謂的「政治的象徵性使用」，而這是 Easton 的架構無法顯示的。
2. 系統途徑所謂的「轉換過程」一詞過度簡化政治系統中決策過程的複雜性。此外，有些學者批評 Easton 的「系統途徑」，就是「投入主義」（inputism），因為對於政策品質好壞與否，幾乎只能從投入的材料加以判斷，無法從「轉換過程」（或稱黑箱）中得到答案。
3. 從方法論的觀點而言，「系統途徑」的觀點之所以面臨限制，在於它較適合於解釋系統的穩定，而不適合於說明系統的重大變遷。雖然有些學者認為在系統途徑中，已有反饋的環節來闡述系統的適應與改變，但是就某種角度而言，它所稱的「適應」或「改變」似乎是指針對外在環境的變化，所做的局部性、均衡性的更改，相對地忽略了整個基本結構與系統的全盤變革，所以若用它來解釋激烈的運動或革命，勢將徒勞無功。

二、公共政策分析架構—以問題為中心的政策分析模式

唐恩（W. Dunn）建構了「以問題為中心的政策分析模式」。唐恩認為政策分析必然會涉及到五項政策相關資訊與五種分析方法的邏輯思考，如圖 1-3 所示：

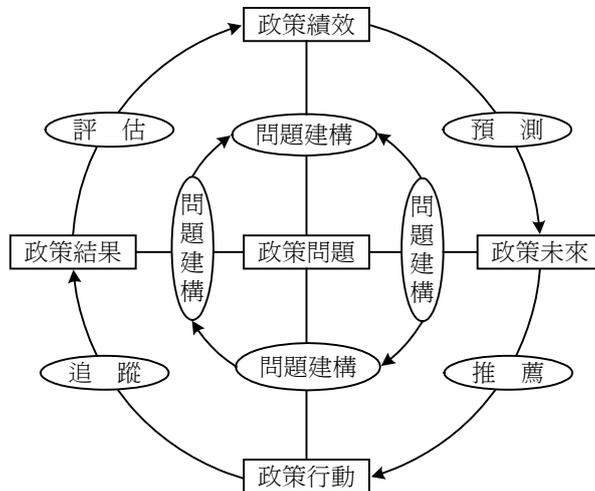


圖 1-3 以問題為中心的政策分析模式

資料來源：Dunn，1994：15

(一)五種政策相關資訊：

在此一以問題為中心的政策分析模式中，這五項政策相關資訊分別為：

1. 政策問題 (policy problem)：尚未實現的價值或需求，並可經由政策行動加以解決的問題，例如：幼童的腸病毒流行性疾病、青少年的飆車等危害個體及群體生命的公共問題。如果未能對之有確切和真正的瞭解，往往產生「使用正確方法解決錯誤問題」的危險。
2. 政策未來 (policy future)：指透過政策的實施，可達成的未來狀態，例如：興建第四核能發電廠完成後，電力供給能量提升多少？尤其是夏季酷暑，電力不足限電情況的有效解除。
3. 政策行動 (policy action)：指政府為達成有價值的未來狀態所採取的「政策方案」(施政計畫)，例如：中央銀行為抑制外銀、國人的匯率炒作，決定停止「NDF」(無本金遠期外匯買賣)的交易。
4. 政策成果 (policy outcome)：指政策方案執行後所觀察到的結果，例如：推行節育政策，發售的避孕藥數量有多少？結紮者多少人？嬰兒出生率是否逐年下降？
5. 政策績效 (policy performance)：指政策的成果是否達成預期的目標或預期的價值？例如：寶特瓶回收計畫的推行，是否達到官方設定的預期標準(如定為七成回收率)？另外，必須承認的是，實務運作中，政策問題很少是可完全解決的。例如：臺北市的交通問題，厲行違規停車的拖吊政策，以及公車專用道的棋盤路線，僅是諸多可行措施之一二，



不能依賴之，以為可以解決所有棘手交通難題。

(二) 五種政策分析方法：

在圖 1-3 中，我們也可以看到有五種的政策分析方法交錯含括在五種政策資訊之中，它們分別是：

1. 問題建構 (problem structuring)：政策問題的認知，往往關係它是否能成為政府具體的公共政策。例如，貧窮問題如被看成對個人意境的懲處，或被視為政府貨幣政策不當的結果，即有不同的政策處置；又如，雛妓被視為個人私德敗壞，或教育政策未能普及的後果，往往影響其是否成為政策議程 (policy agenda) 的命運。是以，問題建構經常涵蓋對價值假定的發掘、成因的診斷、可能目標的規劃、衝突觀點的綜合，與新的政策選擇的設計。
2. 政策預測 (policy forecasting)：政策預測的主要目的，旨在提供和比較不同政策方案被採用之後（或不予行動時），未來事務狀態可能發展狀況之相關政策資訊。因此，政策預測的工作幾乎含括底下幾個重要的活動：
 - (1) 檢視若干可能的、潛在的和具有規範價值的未來。
 - (2) 預估現行政策和擬採行之政策的可能結果。
 - (3) 敘述達成目標的可能限制。
 - (4) 考慮各種政策選擇的政治可行性。
3. 政策推薦 (policy recommendation)：此項活動是就政策可能達成的成果，預測其成本與利益，以幫助決策者採行政策。是以，此項工作實涵蓋：
 - (1) 預估政策的風險和不確定性的程度。
 - (2) 認識政策的外部化或外溢 (externality or spillover) 效果。例如：義務教育對人力素質的提升；工廠廢氣對環境的污染，均會產生外溢的效果。
 - (3) 敘述政策選擇的標準。
 - (4) 設定執行政策的行政責任等。
4. 政策監測 (policy monitoring)：當政策被加以採納之後，監測的目的即在監督政策是否按原訂的計畫確實執行。因此，該項工作旨在幫助決策者：
 - (1) 評估政策順服的程度。
 - (2) 發現政策意想不到的結果。

(3)認清政策執行的障礙與限制。

(4)設定不同單位間的責任範圍。

5. 政策評估 (policy evaluation)：評估旨在針對政策的實際績效及其與預期績效間的差距，加以審慎判斷的過程。一般而言，評估活動不僅重視政策問題被解決的程度，更重視以下幾項工作：

(1)政策價值的批判與澄清。

(2)政策的調整與重新規劃。

(3)政策問題的重新建構。

(三)唐恩分析模式之特性與檢討：

1. Dunn 所建構的政策分析模式之最大特點，乃在於他按照公共政策的流程來建構其分析模式，亦即在 Dunn 看來，從政策的問題建構，經由政策未來的預測、政策方案的推薦、政策行動的監測，到政策的成效評估，似乎可涵蓋了公共政策的多數內容。

2. Dunn 一再宣稱其所建構的模式，是以「政策問題為核心的政策分析觀」。可見其相當重視政策問題的建構，認為政策問題若發生錯誤的或偏頗的認知，即有可能導致政策的全部失敗，因此，當我們在推動政策行動之前，應對政策問題有明確而真實的分析，萬不可模糊帶過、草率敷衍。也由於 Dunn 對於問題建構的格外重視，所以他極力主張以多元研究方法、政策論證或公共辯論方式，來促成對政策問題的真正認知。

3. 可惜的是，當 Dunn 致力於以「政策問題」為核心的「政策分析」建構時，卻未對關係政策推動的國家角色給予適當的處置或分析。雖然在討論問題建構時，Dunn 不時強調問題意識 (problem sensing) 對問題解決的重要性，卻忽略了國家在處理政策問題上持有的立場和價值理念。因為國家的基本價值和意識，尤其是政府官員的決策理念與風格，著實關係著問題能否成為政策的議程設定及其日後政策成敗的評估等。

第二節

為何要研究公共政策

重要提示

 公共政策研究的未來發展曾命題！

壹 研究公共政策的原因

一、為順應世界各國重視公共政策研究的潮流



自從 1960 年代以來，世界上許多已開發國家非常重視政策科學（policy science）、政策分析（policy analysis）與公共政策等相關論題的研究，因為此部分的研究與國家發展關係極為密切，我國即將邁入已開發國家的行列，所以對於公共政策運作的研究，必須學習已開發國家，急起直追，迎頭趕上它們的研究水準。

二、為促使政府成為一個有為有效的政府

- (一) 一個有為有效的政府應當具備五項特性（五 R 特性）：回應性（responsiveness）、代表性（representation）、責任性（responsibility）、可靠性（reliability）及務實性（realism）。
- (二) 所謂回應性是指政府應該回應民眾的需求；所謂代表性是指政府的所作所為必須代表大部分民眾的利益；所謂責任性是指政府必須負起應盡的責任；所謂可靠性是政府必言而有信，令出必行，獲得人民的信賴；所謂務實性是指政府任何政策作為，均應從實際可行並可達成目標的觀點著手。
- (三) 政府欲具備此五項特性，便必須研究公共政策，健全公共政策的運作過程。

三、為促使政府適當解決國內外環境變遷所帶來的各項危機問題

- (一) 目前是一個變動不居的時代，政府隨時會遭遇各種危機所帶來的問題，必須適當因應處理。除了外交及國防危機外，最受矚目的當數所謂「三 E 危機」，即經濟危機（economy crisis）、環境危機（environment crisis）及能源危機（energy crisis）。
- (二) 政府如欲妥善處理由這些危機帶來的各種「自力救濟」問題，自須對公共政策研究投注更多的心力。

四、為提高決策品質與行政績效

- (一) 決策品質的良窳及行政績效（administrative performance）的高低與公共政策是否適當運作息息相關。
- (二) 行政績效是指行政效率（administrative efficiency）與行政效能（administrative effectiveness）的綜合評量。
- (三) 效率指產出與投入之間的比較情況；而效能則指目標達成程度。前者著重「數量」層面，後者著重「品質」層面。

五、為提高我國的國家競爭力

最近幾年來，提高我國在國際社會的國家競爭力，一直是朝野一致共同努力的目標。而欲提高國家競爭力，公共政策的有效制定、執行與評估，居於極端重要的地位。故需對公共政策運作過程進行深入且有系統的研究。

貳 研究公共政策的價值

根據安德森（James E. Anderson）及吳定教授的看法，研究公共政策主要是為了達到以下的目的：

一、為達科學上的目的

對於公共政策進行研究，可使我們獲知公共政策是如何被制定的，其運作過程如何，及其對社會的影響如何。而此類研究，又可增進我們對政治系統及社會的一般瞭解。在進行研究時，我們可以把公共政策視為「依變項」（dependent variable）或視為「自變項」（independent variable）。當視為依變項時，我們主要是研究那些政治的及環境的因素影響了政策的形成，例如壓力團體和政府機關的權力分配究竟如何影響政策的內容？

二、為達專業上的目的

對於公共政策運作過程進行研究後，可以對政策提供專業性的勸告。經由此類研究，我們希望得知，到底什麼因素決定了政策的內涵，以及政策執行的後果如何等，然後可較有把握的向個人、團體及政府提供建議，應該採取何種作法才能有效的達成其政策目標。例如，政府應採取那些措施才能改善交通擁擠的狀況？

三、為達政治上的目的

對於公共政策運作過程進行研究後，當可促使政府採納適當政策以達成正確的目標。同時，因為對公共政策作了深入的探討，所以其研究成果可供政府機關、參與政治活動者，及社會大眾等從事政策訴求或政策辯論的依據。

四、為達行政上的目的

研究公共政策運作過程的目的之一，是希望藉著瞭解政策運作過程的缺失及其改進的方法，而在行政層面上有助於政策問題的正確認定、政策方案的適當規劃、執行與評估等，因而增強政府的行政績效。

參 我國古代的公共政策思想

依國內政策研究權威吳定教授之歸納，我國古代公共政策思想大致上有以下六類：

一、以客觀情勢需要與變化為主的政策思想

- (一)春秋時期的政治家管仲，曾考慮當時的政治經濟現實狀況，提出「俗之所欲，因而與之；俗之所否，因而去之。」的政策思想。
- (二)司馬遷對於管仲的這項作法認為非常正確，正是管仲能根據當時的社會實