

公共政策

辭典

A Dictionary of Public Policy

Bureaucracy

Evaluation

吳定 編著

美國紐約州立大學公共行政博士
國立政治大學公共行政系教授

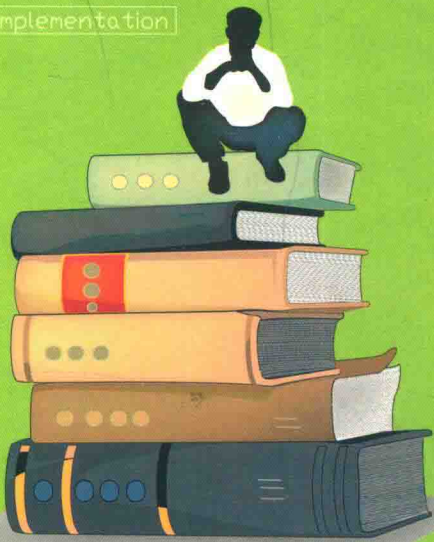
Implementation

Legitimation

Formulation

Public Interest

A Dictionary of Public Policy



公共政策辭典

吳 定 編著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策辭典／吳定 編著．—三版．—臺北市：
五南，2005 [民94]

面：公分．

參考書目：面

含索引

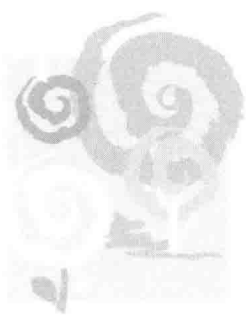
ISBN-13 978-957-11-4095-7 (精裝)

ISBN-10 957-11-4095-3 (精裝)

1. 公共行政 - 字典, 辭典

572.904

94017314



1P40

公共政策辭典

作 者 — 吳 定

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 詹岡璋 陳景平

責任編輯 — 劉靜芬 胡琬瑜

封面設計 — 斐類設計工作室

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中國區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 1997年11月初版一刷

2005年10月三版一刷

2006年9月三版三刷

定 價 新臺幣660元



編著者簡歷



吳 定

台灣省雲林縣褒忠鄉新湖村人，1942 年生。

學歷：1. 國立政治大學政治系法學士

2. 國立政治大學公共行政研究所碩士

3. 美國南加州大學公共行政碩士

4. 美國紐約州立大學公共行政博士

經歷：1. 國立政治大學公共行政系主任

2. 國立政治大學公共行政研究所所長

3. 政大附設空中行政專科學校行政科主任

4. 國立政治大學代法學院院長

5. 政大公共行政暨企業管理教育中心主任

6. 政大附設公務人員教育中心主任

7. 政大空中行專「機關管理」、「公務管理」、「公共政策」
主講人

8. 國立空中大學「行政學」、「公務管理」、「公共政策」
主講人

9. 考試院高普考試、特種考試、升等考試之典試委員、命題
委員、閱卷委員、審查委員、口試委員

現職：國立政治大學公共行政系教授

著作：1. 行政效率測量標準與方法之研究（政大公共行政研究所碩士論文，民國 58 年）

2. An Analysis of the New York State Position Classification System (SUNY at Albany, 1978)

3. 機關管理（台北：華視中華出版社，民國 68 年出版，74 年改寫版）

4. 公共行政論叢（台北：天一圖書公司，民國 73 年初版，88 年增訂六版）





- 5.組織發展理論與技術（台北：天一圖書公司，民國73年初版，90年五版）
- 6.行政學（台北：教育部空中教學委員會，民國74年，與張潤書、繆全吉、彭文賢先生合編著）
- 7.組織行為：管理的觀點（台北：天一圖書公司，民國74年初版，76年再版，80年修訂版）
- 8.公務管理（台北：華視中華出版社，民國78年初版，81年修訂版）
- 9.公務管理（台北：華視文化事業公司，民國85年新編版）
- 10.行政學（上、下冊）（台北：國立空中大學，民國78年出版，與張潤書、陳德禹先生合編著）
- 11.公共政策（台北：華視文化事業公司，民國80年出版，82年修訂版，83年新編版，88年新編版）
- 12.行政學(一)（台北：國立空中大學，民國83年初版，84年修訂版，85年修訂三版，88年修訂四版，與張潤書、陳德禹、賴維堯合編著）
- 13.行政學(二)（台北：國立空中大學，民國85年初版與修訂版，87年修訂三版，89年修訂四版）
- 14.公共政策辭典（台北：五南圖書公司，民國87年初版、92年增訂再版）
- 15.政策管理（台北：聯經出版社，民國92年初版）
- 16.公共政策（台北：國立空中大學，民國92年初版）
- 17.組織發展應用技術（台北：智勝文化事業公司，民國94年初版，與鄭勝分及李盈盈合著）





增訂三版序

由於公共政策是一門科際性的學科，涉及許多不同學科的專業知識與理論，是以在各相關學科知識不斷擴增後，公共政策領域的相關名詞也就持續的增加。而本書在前面兩個版次中，未及收錄的重要名詞，乃特別趁再版餘書售罄的機會，再予修訂。

此次三版的增訂，一共增加一百多個名詞，並對若干原有名詞增補其內容，計二萬六千字左右。因此，本書總計收錄一千個以上的相關名詞，約三十九萬字。對於各名詞的釋義，多參考國內外學者專家相關論著之見解轉化而成。基於辭典特性，無法一一引註出處，謹此致意。在此次增訂過程中，政大公共行政系碩士生房新祐、江黛靈、杜昱潔、陳慧棻等同學，協助蒐集及處理資料，特此致謝。至於內容缺失部分，自當由本人負責，敬請方家不吝指正！

吳 定

謹序於國立政治大學公共行政系

2005 年 9 月





增訂再版序



本書自一九九八年年初印行以來，因為它具有工具書的性質，故謬承學術界及實務界同好厚愛參考，迄今已印刷五次。唯鑑於初版時間稍嫌倉促，致有甚多公共政策研究相關名詞未能收錄其中，且近年來又有許多大家耳熟能詳的有關名詞廣受重視，本人爰決定勉力予以增訂再版，以符讀者抬愛及因應實際所需。

本次增修重點除修正原版內容及文字錯誤之處、更新部分資料外，最主要的是增列約一百五十個名詞，使全書收錄名詞達九百多個，計三十六萬餘字。唯即使如此增訂，仍難免有遺珠之憾。蓋公共政策乃是一門涉及多元學科的專業，故理論上本書應收錄各相關學科的重要名詞，然實際上既不可能也沒有必要，是以僅選擇若干較重要者加以闡釋，其餘只好容後俟機增補。

此次增訂再版，承蒙政大公共行政系多位博士研究生，包括傅岳邦、謝俊義、劉昭博、吳宗憲、曾冠球等，及碩士張榮發協助蒐集資料；碩士研究生王懷德幫忙處理資料，特別在此表達謝意。另外，對於五南圖書公司的費心協助再版事宜，亦致上誠摯的謝意。最後，書中若有錯誤疏失，自應歸責於本人。謹請讀者方家不吝賜正，本人當虛心受教，並於日後盡力修補！

吳 定

敬序於國立政治大學公共行政學系

2003 年 2 月



序 言

與其他社會科學學科比較而言，公共政策（public policy）是一門新興的專業，雖然它的實務與人類政府組織的歷史一樣久遠。如果將 Daniel Lerner 與 H. D. Lasswell 兩人於一九五一年合編的《政策科學：範圍與方法的最近發展》（*Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*）一書，視為公共政策研究的里程碑，則對公共政策、政策科學、政策分析等進行系統性研究的歷史，大約是五十幾年。至於國內學術界與實務界真正重視並深入研究公共政策理論與實務，則始自二十多年前。首先是國立中興大學於民國六十六年成立公共行政暨政策研究所（於民國七十一年改名公共政策研究所），其後各大學院校相關系所陸續開設公共政策相關課程；此一段時間，行政院研究發展考核委員會在此方面亦著力甚多；而後政府訓練機構紛紛將「公共政策」排入訓練課程；公務人員高等考試、教育部公費留學考試、行政院社會科學人才培育計畫等，均多次增列「政策分析」、「行政規劃」、或「公共政策」類科。洵至目前，「公共政策」除已成為學術研究專業外，實務界已將它列為若干公務人員高普考試類科的必考科目，及職前與在職訓練的共同或專業科目，如高普考試錄取人員基礎訓練及委任公務人員晉升薦任官等訓練等。由此可見，公共政策專業已受到國內學術界與實務界共同的重視，並廣泛的予以研究與應用。

筆者自民國六十八年於國立政治大學公共行政研究所碩士班開設「公共政策研究」科目後，鑑於國內學者所使用的教材、該專業所涉及的理論、概念、方法、個案等，均以外文著作（尤其是英文）為主，每個人對於各相關專有名詞的認知與解釋不盡相同，且散見各專著或論文，常造成研究者與學習者的困擾，因而屢思將公共政策相關名詞加以系統性的整理並解釋，編印成書，供有志研究同好參考。唯因教學、研究及俗務繫身，難以如願。適得機於民國八十五年八月一日起休假研究一年，乃得有較充裕時間完成此項心願。在此一年間，筆者曾前往美國加州大學柏克萊分

校、史坦福大學、南加州大學、中國大陸數大學蒐集相關資料，經過整理後，選擇與公共政策較有關聯的專有名詞近千個，予以篩檢，最後留用並解釋者將近八百個。本書原欲以「公共政策名詞簡釋」命名，後經過多人建議，並鑑於國內在此專業尚無類似著作出現，乃決定以「公共政策辭典」(Public Policy Dictionary)名之。然筆者自知距離真正「辭典」的理想尚很遠，唯有冀望未來繼續修正補強，庶幾名實相符。

對於本辭典之編撰，茲有下列數點須予敘明者：

一、由於公共政策是一門科際性(interdisciplinary)專業，故涉及甚多其他學科的專有名詞，但限於諸多因素，僅能選取較重要且較相關者予以納入。

二、書內各名詞解釋之所以詳簡不一、長短不等，除資料取材因素外，亦考慮該詞的重要性與通用性。另者，筆者將所有名詞依其性質及出現較頻繁等因素，分別歸入公共政策本質、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估等五篇內，但並不表示該名詞僅適用於該篇所涉及的內涵。

三、本書全文共二十九萬餘字，係由筆者獨立完成，包括自資料蒐集、名詞解釋、乃至全文的每一個字均由筆者一一鍵入電腦在內。故受到個人時間及學養等方面的限制，若干名詞的解釋或有與眾不同、不盡周全、不夠詳細與錯誤之處，尚祈方家不吝教正。

四、本書中英文參考書目均僅列較重要且較近的著作書籍，而將中外文期刊中的相關論著排除在外，主要原因為該等專文為數眾多，所占篇幅過鉅所致。

五、公共政策係一門尚在發展中的專業，故相關的概念與名詞仍在不斷的推陳出新中，甚多相關名詞本書第一版或是先暫時割愛，或是來不及收錄，只好俟再版時，再予增列解釋。

筆者自忖本書內容尚不夠充實，本不敢匆忙付梓，唯考慮若採取「理性廣博決策途徑」(rational-comprehensive decision-making approach)，俟資料蒐集齊全，內容十分充足後，再行出版，則恐怕永無印行之日。遂不揣褻陋，決定先行出版後，再作必要的增刪修改。是以本書缺失必所在多有，尚祈士林先進海涵賜教。本書之出版，謹聊表個人對公共政策專業

研究略盡棉薄之意，至於公共政策研究同好或實務界朋友，若能因此稍有助益，則筆者深感榮幸，於願足矣。最後，感謝五南圖書公司董事長楊榮川先生毫不猶豫的慨允協助出版，謹此致謝！

吳 定

謹序於國立政治大學公共行政學系

民國八十六年十二月



目錄

編著者簡歷
增訂三版序
增訂再版序
序言

第 1 篇

001

公共政策本質 (The Nature of Public Policy)

第 2 篇

123

政策規劃 (Policy Formulation)

第 3 篇

257

政策合法化 (Policy Legitimation)

第 4 篇

295

政策執行 (Policy Implementation)

第 5 篇

357

政策評估 (Policy Evaluation)

參考書目 (Selected Bibliography) / 425

一、中文部分 / 427

二、英文部分 / 432

索引 (Index) / 443

一、英中對照 / 445

二、中英對照 / 470

第一篇 公共政策本質

The Nature of Public Policy

A Dictionary of Public Policy



Act-Deontology Theory

行動義務論

行動義務論乃是倫理學上的一種理論，指在某些情況下，在數項競爭性的倫理原則中，進行選擇，以從事某項行動。其形式之一是「直覺主義」（intuitionism），該主義認為，一般人在採取行動前，通常必須服膺數項倫理原則，但是有時候它們彼此間是互相衝突的，因此每個人必須就個案考慮，就那一個原則是「直覺性對的」（intuitively right）進行選擇。在實務上，很多政策規劃者及政策分析人員在考慮倫理問題時，的確常會想到這個名詞，可是這個理論並未指出從事原則選擇的指導綱領。同時在倫理上，「直覺性」常容易被個人偏好、自我利益、政治壓力或其他因素所壓制。因此他們就容易強調其他不同的理論，例如經濟學家強調效率；律師強調正義；政策規劃人員強調公正性或環境主義；政策分析人員則強調功利性的成本利益分析途徑等。

（參閱 Act-Utilitarianism Theory）

Act-Utilitarianism Theory

行動功利主義論

行動功利主義論為倫理學理論之

一，亦為目的論（teleological theory）之一。它主張任何行動只有當它可以為最大多數的人帶來最大數量的「幸福」（happiness）時，才是「對的」（right）行動，而不論其分配的方式是好還是壞。因此決策者在選擇替選方案時，便須考慮方案是否能夠產生最大數量的「淨幸福」（net happiness）。

所以，它是成本利益分析途徑的理論基礎。但是批評者認為，此種理論很難界定何謂幸福；為最大多數人追求最大幸福的理論何在；快樂和痛苦的不公平分配問題如何解決；很難比較人們的相對幸福；以及對於「原則」的同意，允許太多的例外等。

（參閱 Act-Deontology Theory, Teleological Theory）

Administration

行政

行政指政府機關或公共團體的組織和人員，透過政策運作過程（包括政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估等），採取各種管理方法（包括計畫、組織、指揮、協調、管制等），處理與公眾有關的事務，完成政府機關任務與使命的所有活動。由此一定義可知，行政

並非只是指政府行政部門所管轄的事務而已，而是指政府各公務機關（包括行政、立法、司法、考試、監察等部門）推動政務所採取的一切作為。簡單的說，行政就是政府各部門各機關政務的推動。眾所周知，政府機關在推動政務時，必定會涉及機關的組織原則、型態等基本問題，這些問題是政府各機關各部門都會面臨的共同問題，而不只是行政部門各機關的問題。再如人事行政所涉及的問題，包括公務人員的選用、銓敘、薪俸、考績、升遷、福利、退休、撫卹、保障、養老等，也都是各類型政府機關都會碰到的問題。至於為達到機關組織目標而採取的各種管理方法及措施，更是各類型政府機關都必須關注的共同問題。

行政是政府各部門推動各項活動的基礎，也是將政府政策轉變成行動的工具。政府機關在推動各項政策時，常受到其他機關的掣肘。其他影響行政運作的重要因素還有利益團體、政黨、行政法規、輿論、民意機關、不明確的政策目標等。（參閱 Public Administration）

Administrative Adjudication

行政裁定

行政裁定指由行政機關所執行的一種準司法程序，目的在確保人民因政府機關執法引起糾紛時，人民在實質權利與程序權利方面能夠獲得保護。其主要精神在保障人民或公司團體不致受到政府機關因濫權或違法而蒙受損害。因此當人民或公司團體因某機關之不當措施而受懲處時，有權利向該機關要求舉行聽證會。一般來說，聽證會的形式是相當正式的，並類似於無陪審團、具審判方式、民事法庭的審判過程。該一行政行動的當事人（即被告）有權被及時告知聽證會舉行的時間、地點以及所受行政處分的事由。雖然聽證會的進行不像司法審判程序那樣的嚴格，但行政處分書仍然必須寫明被控的事實、主管機關、及所違反之法令規章的條文等。在聽證會上被告有權利提出書面或口頭的辯詞、進行證人交叉詢問、及提出反駁證據等。機關的聽證官或裁判官必須仔細的記錄聽證會過程的相關事項，並作出公正的裁決。就我國情形而論，此種行政裁定的主體就是各機關的「訴願委員會」，他們對人民向行政機關所提出的訴願案件，所作出的決定就是「行政裁決」。（參閱

Administration)

Administrative Discretion

行政裁量

行政裁量指行政機關和行政人員在相關法令規章所賦予的權限範圍內，於處理各種行政事務時，可以本諸自由心證的原則，作某種的行政決定。例如社會福利機關賦予工作人員權限，對低收入戶的補助，可以在15,000元至22,000元間視情況給予。而究竟要補助多少，就由工作人員透過行政裁量而決定。為了預防行政人員濫用行政裁量權，因而妨害人民的權益，於是又設計「標準作業程序」(standard operating procedures)作為牽制的工具。但過於強調遵守標準作業程序，又容易產生「僵化」及「目標錯置」(goal displacement)的弊端。是以行政人員的自由裁量權應當多大？始終是一個爭論不休的課題。(參閱 Goal Displacement, Standard Operating Procedures)

Administrative Distance

行政距離

行政距離指自公共政策產生的那一點開始至該政策付諸實施的那一點

為止之間的「空間」(space)。行政距離可能很長，也可能很短；可能是社會性的，也可能是心理性的；可能是結構性的，也可能是非正式性的。但是不論情況如何，政策制定完畢後距離執行的時間越長，在執行過程中可能發生的問題及不確定性就越多。正如同溝通一樣，行政距離對於一個機關履行其功能的能力，具有很大的影響。Walter Williams 在《社會政策分析與研究》(*Social Policy Analysis and Research*, 1971)一書中，曾於討論從政策完成到執行的冗長過程狀況時指出，在上層政策領域作了主要的決定與下層執行領域最後提供服務之間，有太多的行政組織的層級，會進行干預的行動。其結果是政策的原來意圖可能被改變了；究竟誰應負責政策的執行，也變得不明確了。(參閱 Policy Implementation)

Administrative Effectiveness

行政效能

決策品質的好壞及行政績效的高低，與公共政策是否適當運作息息相關。一般來說，行政績效包含行政效率與行政效能兩者的綜合評量狀況。行政效能指目標達成的程度，注重「品質」層面，亦即目標達成程度愈