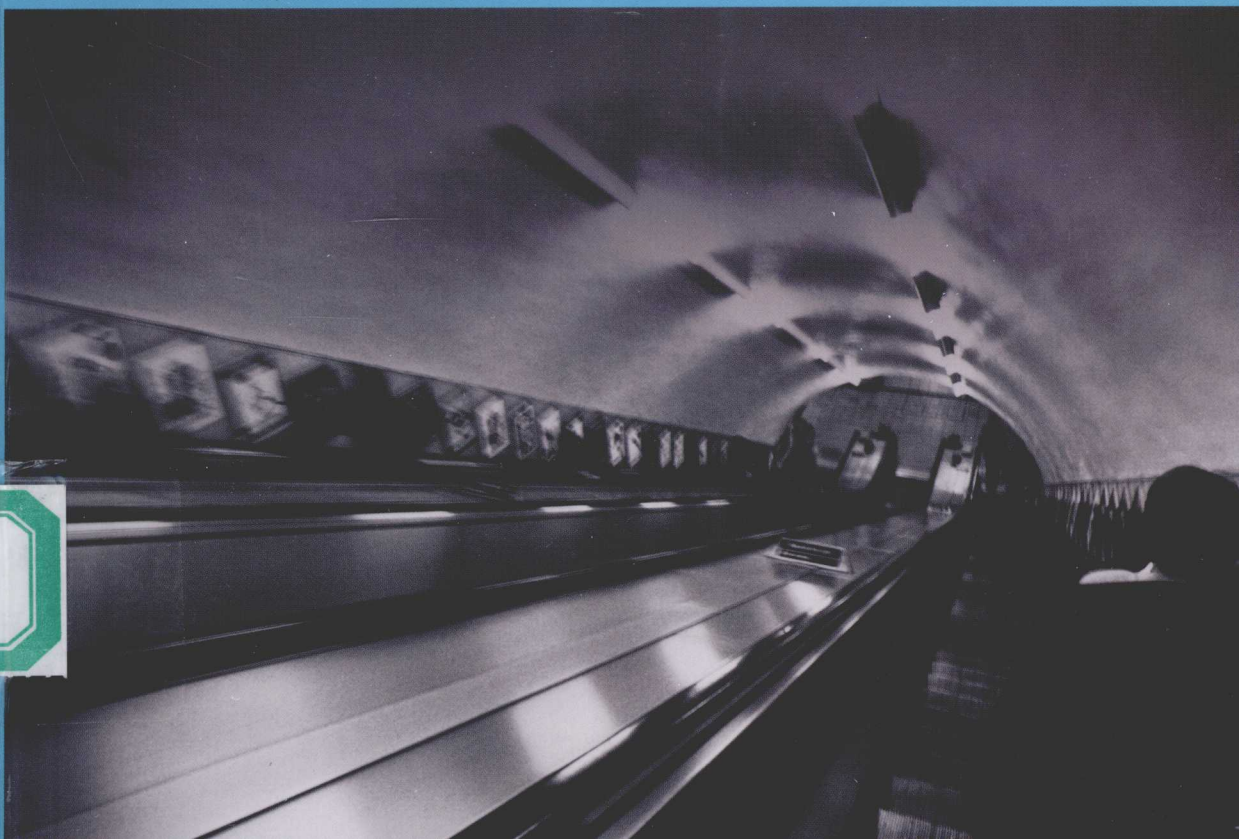


PUBLIC POLICY

公共政策

公共政策系列

林水波 張世賢◆著





中青院 13 000006247

COMMUNITY POLICY

公共政策



公共政策系列

林水波 張世賢◆著



國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策／林水波，張世賢著．

--四版．--臺北市：五南，2006〔民95〕

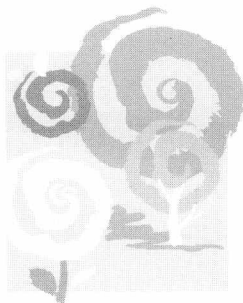
面：公分

ISBN 978-957-11-4458-0（平裝）

1. 公共行政 2. 行政決策

572.9

95015567



1P17

公共政策

作 者 — 林水波 張世賢

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇綦

封面設計 — 哲次設計

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 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 1982年 3月初版一刷

1984年 10月二版一刷

1991年 12月三版一刷

2006年 10月四版一刷

2008年 10月四版二刷

定 價 新臺幣580元

序

社會愈進步，問題亦愈多；公共政策的制訂多未能及時配合問題解決的需要；而有關之知識更未能及時迎合政策制訂的需要。由是，需要激發思考及行動。在美國，每年出版有關公共政策的書籍及論文何止千數，且每每推陳出新，頗多創意，並對現實問題有所助益。

反觀國內，公共政策研究則只是起步。作者鑒於國內公共政策教科書不多，而學生極為殷切期望，乃於民國69年3月開始著述，於70年9月完成。本書凡七章，依政策過程階段安排章節，除導論、結論外，分別為政策問題之認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估。本書第二章「政策問題之認定」乃綜合增刪張子俊之碩士論文、林水波「政策問題之認定」一文而成。第三章「政策規劃」由張世賢執筆，餘由林水波執筆；並附以姜言斌與林水波合著之「當前晚國人口政策」，以及張世賢之「選舉公共問題之解決」。

作者懷著為本國人寫書的宗旨，不論在架構的建立、資料的取捨，抑或遣詞用字，均力求合乎國情，冀能為學術紮根，並得裨補時用。然仍有諸端困難：（一）資料太多，一一遍覽，精力與時間均不及；雖加取捨，亦有顧此失彼之嫌。（二）思想觀念進步太快，雖緊追不捨，符合時代潮流，而出版時，若干論點又已過時。（三）中西國情互異，表達困難，要找適當實例連結理論，恰到好處，以貫通古今，旁及中外，實不易得。所幸，心誠則靈，雖不中，亦不遠矣。敬祈雅博君子不吝指教。

最後，感謝何華勳先生有關人口政策之論點，以及美國賓大蕭全政先生所提供之最新資料。

林水波 謹識
張世賢

民國71年2月

再版序

「公共政策」一書自民國71年3月出版迄今，已歷經兩年餘，這期間社會環境有所變動，有關政策與法令亦有修正，而公共政策這門新興的研究領域更有了突飛猛進的成長與發展，尤其在政策規劃及政策評估的探討上，不斷地精緻及向前邁進。茲值初版售罄之際，乃針對這種情勢的演展，將其內容加以斟酌、修正與補充，其重點有六：

一、強化政策規劃的內容：政策規劃往往須有妥適的政策論據為基礎。蓋有關決策當局針對環境的變遷，無論是主張制定新的政策，採取新的活動，持續維持現行的政策，抑或採取以靜制動的不作為行為，均應有充足的論據，用以爭取一般人民對政策的支持，排除具有競爭力的不同政策方案。本書第三章就增加一節來探究政策論據的模式，檢視政策論據在轉化政策相關資訊時，其各項論據結構的形式及所扮演的角色。

二、詳細鋪陳德菲預測法：德菲預測法原是為軍事策略問題的預測而設計，後來逐漸擴及各方面的政策領域上。處今科學的預測尚待發展之際，其地位已日趨重要，有必要加以進一步詳細地指陳，以為普及應用而輝煌預測的準確性、規劃的有效性。

三、充實政策評估研究的課題：政策評估本為政策變遷的基石。蓋當今瞬息萬變的時代，有關決策當局，唯有適時適地謀擬對策，因應環境的變遷，以化解其所面對的問題。不過，如何因應環境的變化，適時謀擬對應之策，則有賴於政策評估。茲為了確實達到政策

評估的目的，一方面要針對不同的政策評估類型，選定妥當的評估標準；更要深究評估時究竟可能衍生哪些問題，而影響到評估的可行性或精確性；三要剖析在面對一些評估的問題時，有無良策加以克服與化解。凡此均在附錄二中一一加以論述，並指出政策評估的典型特性及其將來發展的展望。

四、調整內容編排的結構：初版將本書的分析架構置於第二章「政策問題之認定」的第一節，顯屬不甚妥當。再版乃將其移置第一章第六節，使其更符合體例，而有一氣呵成之勢。

五、訂正原引用現已修改的法令：司法院大法官會議釋字第一七五號解釋令，肯定了司法院就其所掌有關司法機關之組織及司法權行使之事項，得向立法院提出法律案；大學規程有關大學生成績優異得提前畢業的標準，於73年4月19日修正；行政機關法制作業應注意事項亦於73年4月2日修正，因之凡初版援引之處，均配合上述之修正情形予以訂正。

六、改正錯誤遺漏之字：初版由於出書匆促，校對並不甚周到，尚有錯誤之字存在，實為一大憾事，再版時則加以檢出補正，俾以提高本書的品質。

前述一、二兩點的修正補充由張世賢負責；三、四、五點由林水波為之；六點則由兩人共同為之。惟遺誤疏漏之處，恐仍有之，尚祈學林方家不吝珠玉，惠賜匡正，則不勝感激之至。

林水波
張世賢 謹識

民國73年8月

四版序

「公共政策」一書自出版迄今，已歷經二十四年之久，這期間台灣出現政治、經濟、社會與文化的巨幅變遷，尤其在民國89年首度發生政黨輪替執政的政治不連續現象，進而帶動一些明顯的變革，演化出值得關注的議題。再者，又因嶄新學子的加入，有志於對這一專業的鑽研，對之提供相對上較為周延的文本，以及較能反映台灣系絡的作品，乃成為我們的責任。於是，在投入一段的時間成本及進行必要的更新後，才以今天這樣的樣貌呈現給各界關懷的朋友。

至於新版的主要重點可歸納如下：

一、強化每章的結論：結論本應總結各章核心的內容，引領讀者神入，進而於適當時境加以發揮，並帶出多元不同而可資深化的研究議題。基於對結論有了這樣的體悟，乃趁這次改版之際，盡量予以強化，俾能貼近這樣的自我期許。

二、更新政策合法化：政策合法化過程的滿足，在形式要件上，每要對應最新的規定，並依程序、依內容加以符應，才能完備合法化的要求。而立法院在回歸民主國家的國會地位後，為杜絕黨際之間的立法爭議，為促進立法的品質及效率，而於民國88年1月12日修正或制定五大法案，用以因應政黨政治新形勢之所需。因之，有關政策合法化這個部分，就順應相關的新規定予以更新，而且提供至為清晰的程序及要件圖，俾能引領學子領會嶄新政策合法化的堂奧，激勵他或她加入這個領域的耕耘，並期待立法院徹底因應這些新規定的產出，

從中鞏固立法院的正面形象。

三、填補變遷的罅隙：政策變遷是政策過程另一個循環的開始，更是最近密集成為政策研究者的關注焦點，設定探討的議題。因此，本書乃由政策變遷的政治動力、標竿原則及調適做法等三個向度，深入剖析及鑽研，用以彌補國內這方面的短缺，並至祈以政策作為研究的志業者，因其新鮮度、迫切度及前瞻性而加入開拓研究的行列。

四、提出設計的新題：「公共政策」原書的結論，以台灣人口政策的個案作為本論的對照，藉以闡明各個過程的實際應用，強化讀者進行個案分析的能力。而今，人口結構的演化已分向少子化、高齡化及多元化發展，是以在人口邁向緊縮的時代，如何自人口擴張的思維架構，轉型到人口緊縮的思維視框，而完備人口政策的對應部署及設計，用以減輕人口結構對多元不同政策領域的衝擊，進而事先構思未雨綢繆的因應。同時，至盼有志者加入人口政策變遷的探討、事態發展的模擬，以及對應之策的設計及評估。

五、適當文字的調整：原書的文字，姑不論有所闕如，有所謬誤，甚或出現多餘的贅字，趁此新版之際，均一一加以改正，以解讀者之疑惑，提升內容的品質。

這樣的對應調整或順時更新，所奉行的宗旨在於：提供一本內容廣博豐富的文本，備妥對應政經系絡演展的讀物，優質可讀的領域題材，及引發後學持續耕耘的興趣作品。唯距離這項旨趣之期許，恐仍有待後續的努力與投入，尚祈學林方家不吝鼓舞及催促，進而以永續發展的方式，邁向那項宏遠深具未來性的旨趣。

林水波 謹識
張世賢

民國95年9月

目次

四版序.....	1
再版序.....	3
序.....	5
第一章 導論.....	1
第一節 緒言.....	1
第二節 政治研究定向或領域的演變.....	3
第三節 公共政策的界說與決策過程的複雜性.....	7
第四節 公共政策分析的重要性.....	10
第五節 公共政策分析的基本模型.....	14
第六節 本書的分析架構.....	46
結語.....	56
第二章 政策問題之認定.....	59
第一節 政策問題的內涵.....	59
第二節 政策問題的分析.....	76
第三節 政策問題認定的政治因素.....	103

目次

四版序	1
再版序	3
序	5
第一章 導論	1
第一節 緒言	1
第二節 政治研究定向或領域的演變	3
第三節 公共政策的界說與決策過程的複雜性	7
第四節 公共政策分析的重要性	10
第五節 公共政策分析的基本模型	14
第六節 本書的分析架構	46
結語	56
第二章 政策問題之認定	59
第一節 政策問題的內涵	59
第二節 政策問題的分析	76
第三節 政策問題認定的政治因素	103

第五章 政策執行.....229

第一節 政策執行的重要性.....229

第二節 政策執行的意義.....231

第三節 影響政策執行的因素.....241

結語.....289

第六章 政策評估.....291

第一節 政策評估的重要性.....291

第二節 政策評估的基本概念.....294

第三節 政策評估的目的與用途.....299

第四節 政策評估的類型.....305

第五節 政策終結.....325

結語.....335

第七章 政策變遷.....337

第一節 動力：政黨輪替.....337

第二節 標竿：六個原則.....340

第三節 調適：由本開始.....347

結語.....353

附錄一 案例研究——人口擴張時代台灣人口政策.....357

第一節 人口問題探微.....357

第二節 台灣地區人口問題背景的探索.....359

第三節 政策問題的認定.....370

第四節	政策規劃與合法化	374
第五節	政策執行：結構與功能	377
第六節	政策評估：檢討與建議	393
結語		407

附錄二 選舉與公共問題的解決.....409

第一節	題目界說	409
第二節	研究目的	415
第三節	分析方法	419
第四節	選舉在社會互動模式中的情形	428
第五節	選舉在知識思考模式中的情形	442
結語		458

附錄三 政策評估：標準之建立、研究之問題與其解決之道.....467

第一節	政策評估：政策變遷的基石	467
第二節	政策評估的標準	472
第三節	政策評估研究的問題	491
第四節	解決之道	497
結語		507

{第一章}

導論

第一節 緒言

最近幾項政府的決策，均遭到社會輿論的批評與詬病，爲了免除不該有的弊端，吾人深以爲政府機關制訂各項政策的過程，已到了迫切需要徹底而通盤地檢討之地步，負責政策制訂者應在觀念上對政策之爲何物有了正確的瞭解，對於各項事關千萬居民禍福的政策制訂，無法再僅以常識判斷與熱情關懷而貿然從事了，政策的科學分析，乃爲當前刻不容緩之事。蓋知識就是力量，實爲自古不變的名言，當今爲政者，在面臨複雜的國際情勢、國內環境之下，應具備有適合時宜的知識，乃非苛刻的要求，而是不可或缺的條件。

近年來由於能源的危機、環境的污染、都市化所造成的社會問題、人口的過度成長、有限資源的濫用，造成羅馬俱樂部的振筆疾呼，評述當前人類的困境以及應有的覺醒¹，更造成了西方學者熱衷於政策分析的研究，其目的在於希冀解決當前的問題。美國各大學公

¹ See D. H. Meadows, et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (N. Y.: The New American Library, Inc., 1974); M. Mesarovic & E. Pestel, *Mankind at the Turning Point* (N. Y.: The New American Library, Inc., 1972); E. Goldsmith et al., *Blueprint for Survival* (N. Y.: The New American Library, 1972).

共行政系所與政治系所均或多或少地著重於這一方面的探討，有的甚至於以一篇論文作為獲取碩士學位或攻讀博士學位的基本條件，這種性質的論文要求：發現某一項社會問題；探討該問題產生的背景與發展的情形；提出解決問題的各種方案；根據成本——效益的分析方法，評價各項方案對社會可能產生的償付，並在數個方案中，選擇獲純益最多的方案，以作為政策的定案；而為了推行已決定的方案，政府機關應採行何項因應措施與之配合，諸如：通過立法、成立專司機構、編列預算、徵募人才、教育與溝通等等。經過各大學幾年來的鼓吹與努力，已獲得可觀的成果，為美國政府提供制訂政策的指針。

多少年來，政治學與公共行政學，正如其他科學，也發展了許多概念、模型，以及尚未完整與周密的理論，用以幫助我們瞭解、描述與解釋政治與機關組織的生活。概括言之，政治學上所建立者，其主要的目的有下列五端：

1. 簡化與闡明我們對政府與政治的思維。
2. 確認社會上重要的政治力量。
3. 溝通有關政治生活的知識。
4. 指外從事政治的研究。
5. 提供對於任何政治事件及其結果的解釋²。

公共行政學上所發展的概念、模型和理論，亦有下列諸端功用：

1. 促進行政人員確認問題與情境的各種面向。
2. 探討與預測各項事件間的關係。
3. 提供鑽研與評估行動方向方案的指導原則。
4. 建立在任何決策的場合中，隔離訊息的標準³。

² T. R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1975), p. 17.

³ B. M. Gross, *The Managing of Organization* (N. Y.: Free Press, 1964), p. 17.

本章主要的旨趣在於介紹政策分析常用的八個基本模型，促使國人注意，並依照這八個角度，研討與分析各項政策，然後，對各種模型予以檢討與批評。這八個模型為：理性決策模型、漸進決策模型、綜合決策模型、機關組織決策模型、團體決策模型、精英決策模型、競爭決策模型與系統決策模型⁴。這些模型，個個提供人們對政策的不同思維方式，進而提出某些公共政策的一般因果；再者，這些模型並不互相拒斥，而且在某種意義上，個個均可被評價為好的模型。因為，每種模型適用於不同的決策場合與政策類別，且每種模型亦可提供吾人探索政治生活的不同重點，所以有助於我們瞭解不同的公共政策。誠然，有些政策乍看之下，需用某種特殊的模型來解釋，但大多數的政策，乃是理性計畫、漸進主義、團體活動、精英偏好、系統力量、競爭與機關組織等等的綜合影響。

不過，在進入本章重要主題的討論之前，須先簡介政治學研究定向或領域的演變、公共政策的界說及政策制訂過程的複雜性、政策分析的不可或缺性，用作本章的基石與背景。蓋有了這些基石與背景，或將有助於我們體認這些模型的全貌。文中決策與政策制訂所指涉的內涵相同，但為配合修辭，遂不同耳。

第二節 政治研究定向或領域的演變

一、Orientation或Paradigm的內涵

英文“orientation”一詞，自政治學上的行為主義興起後，一直為學者所愛用，該字在我國通說，作為定向或取向之義，不致造成含糊

⁴ See T. R. Dye, *op. cit.*, P.XI; Y. Dror, “Muddling Trough “Science” or Inertia?”, *Public Administration Review*, V. 24 No.3 (September 1964), p. 155-156; A. Etzioni, “Mixed Scanning: A Third Approach to Decision making”, *Public Administration Review*, V. 27 No.4 (December. 1967), p. 389-392.

不清的現象。定向概念，在任何經驗科學中，均有其不可或缺的地位，它的主要功能在於顯示學者選擇適當的研究範圍，利用合適的研究途徑及研究方法蒐集資料，進行詳盡的分析，而獲致輝煌的研究成果。

自從1962年，名學者 *T. S. Kuhn* 開始使用 “paradigm” 一詞後，一時廣為流傳，學者紛紛採用，而有逐漸取代「定向」一詞的趨勢。本來 “paradigm” 一詞有原型之義，為一種已被接受的模式或範例⁵，不過，當其被應用到政治學或行政學的研究時，即指涉另一種內涵。*Kuhn* 認為：科學的演進，必以過去的某些成就為基礎而進行，每一階段有每一階段為學者所公認的成就，用為指引各學科學者選擇研究問題與解決問題的標準，設若這些成就具有下列兩個特性——史無前例地吸引同學科者拋棄其他科學活動、毫無限制地留下新進學者所必要解決的問題——就是所謂的 “paradigm” 了⁶。蓋一般科學的基本特質，在於各學科擁有普遍一致的基本理論領域或架構，致使各科學者享有共通的理論假設、由共通語言所界定的重要術語與關係。學者若根據某一個領域，可以決定研究的方法、使用的概念，以及研究的題材。然而，時空的更迭、環境的變遷、科學技藝的發展、人類價值觀念的轉變，使得一般科學的研究領域也會隨之演變，此即 *Kuhn* 所謂的：科學演進的基本條件，始於新研究領域的產生；且新的研究領域，提供學者新的研究眼界、分析的單位，促使各學科的解釋與量度，更富於正確性與可信性⁷。

由於 *Kuhn* 的解釋比較抽象，故可能使多人不易懂得該字所指涉的內涵，不過我們可從下列兩個角度來強化認識：一為研究的所

⁵ T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1970), p. 23.

⁶ Ibid., p. 10.

⁷ Ibid., chs. 3, 5, and 7; See also V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University, Alabama: The Univ. of Alabama Press, 1974), p. 13-15.