

2009年最新版

公共政策分析

張世賢 編



公共政策分析

張世賢 編



國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策分析／張世賢編。

—二版。—臺北市：五南，2009.10

面：公分。

參考書目：面

含索引

ISBN 978-957-11-5508-1 (平裝)

1. 公共政策 2. 行政決策

572.9

97024969



1PL2

公共政策分析

編 者 — 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 — 李奇蓁 蔡卓錦 程于倩

封面設計 — P.Design視覺企劃

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/台中市市區中山路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 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2005年2月初版一刷

2007年10月初版三刷

2009年10月二版一刷

2011年9月二版二刷

定 價 新臺幣520元

再版序

時下「公共政策」一詞被相當嚴重地濫用。翻開報紙，某些政治人物出口「公共政策」，閉口「公共政策」；某些新聞記者，東報導「公共政策」，西報導「公共政策」，已達到言必稱「公共政策」，濫用「公共政策」的現象。其實，他們在誤導、污染、破壞「公共政策」一詞。

公共政策在解決公共問題。解決的方式，有透過權力的「科層體制」（hierarchy）、有透過供需法則的「市場機制」（market）、有透過協力關係的「網絡體制」（network）。科層體制在解決公共問題的份量上已逐漸減弱，市場機制、網絡體制的份量逐漸增加。這是人類歷史進步的一種象徵。

一種潛在的力量，即以知識為主流的力量正在興起。解決公共問題，不在公權力，亦不在民粹民意，而是在智慧的真知灼見。於是「知識經濟時代」崛起，以知識的創新，推動社會的進步，創造財富，提升國民的生活品質與幸福。本書的編寫正是頂著「知識的責任感，道德的勇氣」的旨趣進行。「公共政策」一詞目前很盛行，但其實真正的「公共政策分析」並未受重視，「公共政策」只是被濫用。

由於「公共政策」一詞被濫用，因此作者只得趕緊撰寫通俗易懂、具體、明確、清晰的著作，要給人們更寬廣的視野、更能夠慎思明辨的思索、更和衷共濟的心胸，以與有志於公共政策之學習者、研究者、致用者分享。但是，由於個人時間有限，浩大工程必然拖延而無濟於事。因此才會立下編寫要旨，再求貫徹。編寫要旨為：

- 一、資料要最新：必須參考行政院研考會所編印《二〇一〇臺灣》、《政府改造》、《政府績效評估》、《電子化政府》及《知識型政府》五書，以及《國家政策季刊》（行政院研考會出刊）。
- 二、資料要具體：必須引用政府最新統計數字、法令規章條文，或新聞所報導最新具體事件。
- 三、邏輯要嚴謹：將William Dunn的觀念清楚地耙梳，加以補強，或增補。取其思考脈絡，作為每一節、項目之參考。
- 四、文字要通暢：文字不可表現抄襲翻譯，字句越簡潔明瞭越好。
- 五、論證要明瞭：表現觀念、事實、學理要清楚明白。呈現出：是什麼（what）、要如何處理（how）、為什麼（why），要有說服力。
- 六、規格要正確：符合學術論文撰寫規格，採用夾註、圖、表、參考書目。
- 七、撰寫要簡明：要符合知識經濟時代的要求，每段不要太多行，每句文字不要太長。儘量用圖、表、數字表現，讓讀者一目瞭然，簡明扼要，清楚明白。
- 八、舉例要好例：舉例要正確，要本土例子，很重要例子，大家都應該知道的例子。

以前作者寫書，就好像一個自耕農或是一個診所，一切雜務均由這個自耕農或醫師承擔，生產力很有限。現在採「群聚」（cluster）的觀點，是一個農場或是一間醫院。農場與醫院都有很多人一起工作，大家分工合作，相互配合，生產力極大，競爭力很高。診所與綜合醫院的區別，這裡提出兩個景象，可以供讀者比較。一個是獨門獨戶的診所，連一個助手都沒有，自己買藥、自己診斷、自己開藥方、自己整理儀器；其治病的生產力很少又很累。另一景象是大綜合醫院，在開刀手術房一切準備就緒，有不同等級的醫療人員，護士布置手術房、整理好手術儀器，把病人推進手術房，有麻醉師麻醉病人……等。時間一到，醫生進手術房進行開刀手術。半個小時後，醫生走出手術房，手術已完成。現在研究要走向「群聚」的觀點才有生產力、競爭力。本書的完成要感謝臺北大學92年級碩專

班班代表沙信輝領導30位碩士研究生共同參與，以及汪家源碩士研究生的打字、整理、彙編工作，並於2009年加以校正。

《天下雜誌》86年5月號回應波特的論點，史欽泰、司徒達賢、許祿宗等諸位專家學者皆認為臺灣產品的品質不高，是被顧客寵壞了，原因就是缺乏高挑剔的顧客（波特解讀波特，輕鬆與大師對話。臺北：天下雜誌，1998，頁59-60）。本書旨在提升「公共政策」的品質，與國家競爭力。競爭力不是「壓力」，亦不是「勤能補拙」，亦不是「過勞死」，更不是「蠟燭兩頭燒」，而是「升級」，而是「快樂」，而是「智慧」，而是「創造價值」。本書是否能夠提升公共政策解決問題的能力？是否能夠創造實質價值？是否給予讀者真知灼見？敬請讀者多多指教，為共同提升我國公共政策施政的品質、生產力、競爭力，開創更美好的明天而努力！

張世賢

謹誌於中國文化大學行政管理學系

2009年8月1日

前言

1981年唐恩（William D. Dunn）出版《公共政策分析》（*Public Policy Analysis*），1982年臺大林水波教授即將其中精華介紹給國內讀者，由五南出版社出版《公共政策》一書，1994年唐恩的《公共政策分析》改版，五南版的《公共政策》雖有改版，但因林水波教授與筆者均很忙，增改內容不多。而政大吳定教授於1999年的空大版《公共政策》較有新內容，而吳定教授又於2003年再版《公共政策辭典》。公共政策的著作，燦然備矣。但，唐恩的大作又於2004年、2008年有新版。

由於公共政策乃當今解決公共問題的顯學，因此市場上公共政策的書如雨後春筍蓬勃出版，對國內讀者的貢獻很大，但其多較偏向學理，但卻忽略現實。本書的出版是著重於新的思維：

壹、速度優於品質與創新

在21世紀的今日，任何事務著重品質、創新與速度。缺乏良好的品質，無法行銷；缺乏創新，難有吸引力；缺乏速度，難以及時受用。可是，對於這三者的評比，速度的份量要占多一些。因為如果速度太慢，未能即時趕上受用的時刻，縱使品質優良，創新美好，亦只好令別人捷足先登，好產品擺在一旁滯銷。其情形有如一群登山客，下了山，又餓又累，在小餐廳點菜，比較粗糙的菜炒得很快，馬上就端上來，大家餓得很，立即狼吞虎嚥，吃得津津有味。等到真正精緻的好菜，慢工出細活，色香味俱全地端上來，大家胃口已缺缺，只能吃一些些就吃不下了。所以速度優於品質與創新。

再有一例子。一位喜歡漂亮的小姐等一小時一班的公車。由於她求美

心切，出門時還是覺得自己不夠漂亮，於是再補一下妝，再換另一套漂亮的衣服。小姐還未來得及到公車站時，公車已抵站，於是小姐只好眼巴巴目送公車離開，而下一班公車還要再等一個小時。如果這位小姐不必苛求高品質，覺得還不錯就可以，把握時間，以趕上公車到站的時間為優先，速度優於品質與創新，一定可以趕上這班公車。

公共問題的解決亦然。政治分析人員思索問題如何建構、如何解決，慢條斯理，等到想好。問題已改變了，已非原來的問題。費心想出的政策方案已無用了。本書在編寫上，亦秉持著這種思維，抓緊時間，趕快出書，以與讀者分享心得。

貳、抓重點勝於一網打盡

抓重點是著重在「點」，一網打盡是著重在「面」。點比面「快」亦「容易」掌握。例如，治安問題，刑警要抓一幫歹徒，只要鎖定其首領，將其逮捕，其他歹徒即自然紛紛落網。如果採用一網打盡的方式，刑警要去偵察、布眼線、埋伏，以守株待兔的方式等到一群歹徒聚會時，才一網打盡，是耗時費力的，並且難以奏功，還不如抓重點。

對於公共問題的解決亦然。一定要抓重點，採用波特（Michael Porter）競爭優勢的觀點，只要每一作為都比其他作為更能產生較多附加價值，就有競爭力。抓重點，既然稱為「重」點，表示此點與其他點，以及下一個重點都有系統的相關連關係，以及較重的優勢，而不是孤獨的一個點。

因此，本書在編排上，以抓重點的方式使讀者一目瞭然，即學即用，而不會像其他書籍，白紙黑字寫了一大堆，卻令讀者不知所云。

參、實用強於空談理論

公共政策從五千年前，「策」的要求，即是針對時弊，提出策論，解決問題，有助於時艱。因此，公共政策是在經世濟民，是濟世之學，不是空洞的學問。在春秋戰國時代，各國的問題很多，各國君王都要實用的政策，沒有耐心去聽一些迂腐的論調。孔子、孟子都是很偉大的思想家，但

如果從公共政策的觀點來看，他們的論調都太過於長遠而不切實際，周遊列國的結果，無一政策受到採用，只好回家，寫他們的人格教育的著作。倒是縱橫家、法家、兵學的學問，比較實用，其中有些政策方案以現在的眼光來看，是有如發明了原子彈，威力大得不得了，國君只得重視，畀予重責大任。例如范雎的「遠交近攻」的政策。秦國早年對於列強的關係有「友善的國家關係」及「敵對的國家關係」。秦國總是聯合友善的國家，派軍隊去老遠的地方，打不友善的國家。雖然，秦國在打贏時得到了很多土地及人民，但這些的土地及人民都離秦國的距離太遠，因此不易看管，不久之後又被他國併吞。所以，以前的戰爭變成了白打，而秦國的土地及人民並沒有擴增，這個問題十分嚴重。范雎提出了「遠交近攻」的政策，既然是要兼併各國，統一天下，就沒有敵友之分。各國對秦國而言，通通是敵國；只是今日之敵、明日之敵的分別而已。於是地理位置近的國家是今日之敵，遠的國家是明日之敵。聯合遠的國家，攻打近的國家。打勝了，近的國家滅亡、被瓜分，遠的國家亦成為近的國家，於是又聯合更遠的國家，攻打這個新的近的國家，逐一滅掉各國，又可累積戰勝的成果，輕而易舉，便很快統一天下。

公共政策是實用強於空談理論，著重公共政策方案的可行性與效用性。不可行的政策方案不必提出來，沒有效的政策方案立即丟棄。讀者如果發現本書是沒有用的，不能幫忙你思考如何解決公共問題，請立即丟棄，省得你浪費時間。

肆、新思維重於舊包袱

杜拉克（Peter Druck）說21世紀是以「變」為常態，「不變」為非常態。因此以前種種不符合時宜的，均成了包袱，要趕緊丟掉或處理。否則，妨害當今公共問題的有效解決。漢朝初年文景之治，採用黃老無為而治的觀點做為解決公共問題的政策制定準繩，到了漢武帝時，要撻伐匈奴，積極作為，一些舊的人事包袱，所謂老臣持重保守的，一個一個免官歸故里。另新起一批後起之秀，才可能解決北方國防的威脅。

知識在當今知識經濟的時代，不斷在推陳出新，不可能一本教科書

（歷史等除外）可以用上五年，頂多兩年就要換新。知識就好像食品、藥品，有保存期限，超過期限者就要丟棄，否則不僅無益，反而有害。而一般著書者亦缺乏責任感、缺乏售後服務，並未標明本書的使用年限，亦未附上電子郵件網址，以便讓讀者提出質詢。現在歐美先進國家的作者都在新書中寫上電子郵件網址，提供讀者質疑的管道。

本書採用新思維，公共政策分析要有新思維，研習者要不斷看新書。看新書並不是喜新厭舊，而是「新學涵養舊知識」。新書當中，自然亦保留一部分有用的舊知識，就像黃河、長江的水雖然往前流，但每一處流域都不會是全新的水，交會之後，舊的部分亦不是原來的面貌，而有新的內涵。

在公共政策分析上，新思維決定了一切。新思維、新典範（Paradigm），在思維上，就好像是波特的升級。思維如果沒有升級，仍然在舊的框框裡打轉，遲早要被淘汰的。本書有些新思維，讀者可以發現：在知識經濟時代，著作的表達方式比以前更簡要，少長篇大論；更多圖表使讀者一目瞭然，知道裡面在講些什麼，不必像以前逐句逐段閱讀；更多的標題，看標題即可猜出裡面是在談什麼；是較多的啓發，而不是推論；一本書不企求讀者從第一頁讀到最後一頁，而是可以隨讀者興趣在那一章節，便直接去看那一章節，因此章節連貫的起承之處或說明之處所占的文字表達會比以前多。簡言之，知識亦要經濟，在有限的時間可以立即獲得讀者所要的知識，而不會花很多時間才獲得到。因此在寫作技巧上，作者要立即呈現讀者所要的知識，讓讀者有「踏破鐵靴無覓處，得來全不費功夫」的喜悅。因此，本書的撰寫方式，在求知上有如祕笈，抓住經典要害；在實用上，有如手冊，錦囊妙計，即學即用。

伍、過程重於內容

在餐館中吃到一道美味的佳餚，吃了讚不絕口。亦要認清楚了裡面有哪些食材，於是回家買了這些材料，炒一炒，煮一煮，但嘗起來的味道就是比館子的菜餚差太多了。問題就是出在如何產生佳餚的這個過程。只要有一本食譜，告訴我們要做的那一道菜，菜的內容是什麼，烹調的過

程、方法、技巧、注意事項是什麼。再經過大師的指導、實習，及自我的反覆練習，下次你亦可以做出如此美味的菜出來。同樣的，我們常驚嘆別人為什麼能夠提出這樣好的政策方案，我們為什麼不能？不能是當然的。因為，一個好的政策設計者，成就了其政策方案，如同蘇秦經過了「懸樑錐股」的苦讀、思索、揣摩，「非經一番寒澈骨，焉得梅花撲鼻香」？因此本書著重過程、方法、技術，而不是政策所呈現出來的內容。從是什麼（what）界定每一個專有名詞的定義、涵義、內容、特徵，到為什麼（why），為什麼是這樣，有何優勢？是否較周全，符合事實的驗證以及邏輯的系統性，再到如何（how），產生的架構、模式、途徑、方法、步驟。

本書探討公共政策分析，分析就要熟悉政策調查、制定、溝通的過程；並要有嚴謹的方法論，方法論便是從歷史脈絡、分析架構，以及政策論證而來。由此方法論所產生的方法，才能踏實、實用，而又嚴謹、可行、有效。至於方法則為政策問題的建構方法、政策未來的預測方法、政策方案的設計方法、政策行動的行銷方法、政策執行的監測方法，以及政策績效的評估方法。

本書舊稿陸續撰寫，累積二十年，已汗牛充棟，未及修正出版。可是，知識進步得太快了，這些舊稿的觀念已經有人發表了。方知夢醒。這時真正體會到什麼叫做「速度優於品質與創新」。許多的創造及發明，真是英雄所見略同，只要有人先發表，卡位成功，後來發表者雖亦是經嘔心瀝血，亦是頓有所失，落得書空咄咄。真正嘗到古人作詩，索盡枯腸，熬成佳句，未及時出版，後來才發現他人已說過，真是大嘆「恨不早他一分鐘，趁他未說我先說」，著作的時間點是非常重要的。奉勸各位讀者如有新觀念、新看法，要著新書得趕緊出版發表，以免時不我與，而徒呼負負。

再版序

前言

第一章 導論 1

- ▶ 第一節 政策調查的過程 / 蔡志和 1
- ▶ 第二節 政策制定的過程 / 劉筱慧 16
- ▶ 第三節 政策溝通的過程 / 張淑珠 31

第一篇 政策分析的方法論

第二章 政策分析的歷史 45

- ▶ 第一節 20世紀以前的政策分析 / 黃信勝 46
- ▶ 第二節 20世紀的公共政策分析 / 洪興助 57
- ▶ 第三節 知識經濟時代的政策分析 / 邱幼媚 76

第三章 政策分析的架構 91

- ▶ 第一節 政策分析的涵義 / 邱紀碩 91
- ▶ 第二節 政策分析的架構 / 方芷芬 101
- ▶ 第三節 政策分析的形式 / 林俊坤 109

第四章 政策分析的論證 119

- ▶ 第一節 政策分析的可用知識 / 陳金鳳 119
- ▶ 第二節 政策論證的模式 / 詹桂香 131
- ▶ 第三節 政策論證的價值問題 / 沙信輝 148

第二篇 政策分析的方法

第五章 政策問題的建構 159

- ▶ 第一節 政策問題的本質 / 葉郁菁 159
- ▶ 第二節 政策問題的建構過程 / 歸國光 169
- ▶ 第三節 政策問題的建構模式 / 曾希若 175
- ▶ 第四節 政策問題建構的方法 / 高銘釜 191

第六章 政策未來的預測 211

- ▶ 第一節 政策預測的涵義 / 黃甘杏 211

▶ 第二節	政策未來的外推預測 / 陳淑蘭	227
▶ 第三節	政策未來的理論預測 / 武昌隆	243
▶ 第四節	政策未來的判斷預測 / 劉枝蓮	254

第七章 政策方案的設計 269

▶ 第一節	政策設計的涵義 / 張世賢	269
▶ 第二節	政策設計的方法 / 張世賢	278
▶ 第三節	政策工具的選用 / 張世賢	292

第八章 政策行動的行銷 299

▶ 第一節	政策行銷的涵義 / 賴祐誠	299
▶ 第二節	政策行銷的途徑 / 戴正道	312
▶ 第三節	政策行銷的方法 / 郭進雄	331

第九章 政策執行的監測 347

▶ 第一節	政策監測的涵義 / 蘇慶豐	347
▶ 第二節	政策監測的途徑 / 陳錦文	356
▶ 第三節	政策監測的技術 / 曾俊哲	375

第十章 政策績效的評估 387

- ▶ 第一節 政策評估的涵義 / 吳琇芳 387
- ▶ 第二節 政策評估的途徑 / 黃玉蓮 397
- ▶ 第三節 政策評估的技術 / 江金龍 411

第十一章 結論 427

- ▶ 第一節 政策學科的基礎與應用 / 張世賢 427
- ▶ 第二節 公共政策分析核對表 / 張世賢 428
- ▶ 第三節 公共政策分析報告內容 / 張世賢 430

參考書目 / 汪家源 435

索引 / 柯靜宜 445

▶ 表1-1 政策制定過程的階段	17
▶ 表2-1 我國歷史中對公共政策的闡述	49
▶ 表2-2 實證研究的發展	55
▶ 表2-3 政策分析：19世紀 v.s. 20世紀的比較	64
▶ 表2-4 政策分析人員的三種不同角色	74
▶ 表3-1 政策分析的三種取向	92
▶ 表3-2 政策分析階段：以人口與家庭政策作為說明範例	106
▶ 表3-4 政策分析人員回溯分析風格比較表	113
▶ 表4-1 麥若尼的說服證據模式	120
▶ 表4-2 知識主張的類型	124
▶ 表4-3 政策論證結構模式與標準式政策分析比較表	128
▶ 表4-4 論證結構模式與標準式政策分析對照表	129
▶ 表4-5 政策論證模式的實施方式	138
▶ 表4-6 價值溝通的系絡與形式	152
▶ 表4-7 價值的基礎與立場比較表	155
▶ 表4-8 澎湖地區設置觀光賭場正反立論理由綜合評估表	156
▶ 表5-1 三種類型的錯誤	163
▶ 表5-2 三種政策問題結構之間的差異	166

▶ 表5-3 囚犯的困境（兩名囚犯面對風險的情境）	167
▶ 表5-4 政策問題建構模式	176
▶ 表5-5 美國收入低於貧窮線的家庭數（1965-1972）*	196
▶ 表5-3 問題建構的方法	212
▶ 表6-1 研究機構的經濟成長預測	212
▶ 表6-2 臺電預測未來配電線路擴建計畫	213
▶ 表6-3 美國前十大企業的變化	214
▶ 表6-4 政策預測的目標與目的之區別	217
▶ 表6-5 預測的類型表	225
▶ 表6-6 線性迴歸的應用：美國能源消費量時間系列資料 （1970～1976）	233
▶ 表6-7 時間系列的直線迴歸與對數的轉換表	234
▶ 表6-8 政策德菲法問卷的尺度與項目（舉例）	258
▶ 表6-9 政策德菲法第一回合回收統計表	259
▶ 表6-10 交叉影響矩陣：說明汽車大量生產的結果	261
▶ 表6-11 交叉影響矩陣（舉例）	263
▶ 表6-12 某市財政方案的可行性分析	267
▶ 表7-1 政策設計的層次（以環保政策設計為例）	272
▶ 表7-2 政策設計層次內涵表	272
▶ 表7-3 檢查政策問題建構	279
▶ 表7-4 老人問題建構的檢查	280