



公共政策

理論、實務與分析

➤ 完整詳述各校法政所、系之必考重點，複習衝刺必讀

Nominate



NTU
NCCU



Solution

NTHU
NCU



CCU
NDHU

Win



NCTU
NSYSU



Efficacy

高



點

翰羽◎編著

《高點致勝叢書系列》

公共政策－理論、實務與分析

編著者：翰 羽

出版者：高點文化事業有限公司

郵 撥：15834067高點文化事業有限公司

電 話：(02)2381-5766

傳 真：(02)2388-0876

網 址：www.get.com.tw

E-mail：publish@mail.get.com.tw

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第4833號

建議售價420元

著作權所有・翻印必究

M311A ISBN 957-814-550-0

一種從相信發展而來的關係

當你翻開這本書，開始體會高點的用心與誠懇，
你就已走進高點的大門，成為我們的朋友……
從這一刻起，我們的未來已經緊緊結合在一起。

不是對自己的未來深思熟慮的人，不會選擇報考研究所；同樣的，不是具備獨立思考判斷能力的人，不會選擇高點。因為“高點”的成立，不僅打破了補習班市場原本寡佔壟斷的局面，更在同業之間引起不小的震撼！我們扭轉了過去補習班「生產者導向」的觀念，由「消費者導向」的理念出發，提供這個市場一項完全嶄新的產品，從每一間教室桌椅的安排、燈光的規劃、空間及音效的設計，到每一套課程的排定、每一本書籍的編印，甚至字體大小、清楚的選擇，都是以「你的權益」為主要的考慮。我們最大的期望，便是這個市場中的消費者——考生們，能夠擺脫過去受制、忍氣吞聲的狀況，真正找到一個可以托付未來、並肩作戰的伙伴。

●關於這套叢書

有人偏好考古題的歸納、整理，有人著重各科整體內容的研讀；高點以為，只有兼重理論基礎與實戰演練，才是最適當的方法。這套叢書完整呈現各校所的考試趨勢與出題型態，適合於最後衝刺階段時研讀，以掌握各校出題趨勢。「工欲善其事，必先利其器」，我們相信，它會是你準備考試的最佳工具。

相信你是經過自己的判斷，才決定相信高點，
我們也歡迎你提醒你的好朋友，讓他們自己來親眼看看，親身體會，
然後，再自己決定要不要相信高點！

著作權／不容侵犯

下列文字為著作權法之部分條文，仁人君子敬請自重，凡侵犯著作權者，必依法究辦。

《著作權法》第六章 權利侵害之救濟

■第八十七條

有下列情形之一者，除本法另有規定外，視為侵害著作權或製版權：

- 一、(刪除)
- 二、明知為侵害製版權之物而散布或意圖散布而公開陳列或持有者。
- 三、輸入未經著作財產權人或製版權人授權重製之重製物或製版物者。
- 四、未經著作財產權人同意而輸入著作原件或其重製物者。
- 五、明知係侵害電腦程式著作財產權之重製物而作為營業之使用者。
- 六、明知為侵害著作權之物而以移轉所有權或出租以外之方式散布者，或明知為侵害著作財產權之物意圖散布而公開陳列或持有者。

《著作權法》第七章 罰 則

■第九十一條

意圖營利而以重製之方法侵害他人之著作財產權者，處五年以下有期徒刑、拘役，或併科新臺幣二十萬元以上二百萬元以下罰金。

非意圖營利而以重製之方法侵害他人之著作財產權，重製份數超過五份，或其侵害總額按查獲時獲得合法著作重製物市價計算，超過新臺幣三萬元者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。

以重製於光碟之方法犯第一項之罪者，處五年以下有期徒刑、拘役，或併科新臺幣五十萬元以上五百萬元以下罰金。

■第九十二條

意圖營利而以公開口述、公開播送、公開上映、公開演出、公開傳輸、公開展示、改作、編輯或出租之方法侵害他人著作財產權者，處三年以下有期徒刑、拘役，或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。

非意圖營利而犯前項之罪，其所侵害之著作超過五件，或權利人所受損害超過新臺幣三萬元者，處二年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。

序 言

公共政策與其過程是一種相當龐雜、多元的現象，涉及許許多多不易理解的概念與理論，很多人投注其一生的時間與心血也僅能專精於其中之一二而已；而「公共政策」學科的考題更是錯綜複雜，經常與時事和發展趨勢相連結，且沒有固定的範圍。對莘莘學子和考生而言，最重要的是在最短的期間內掌握公共政策的精髓，並瞭解最新的研究與考試趨勢。本書即在協助您達成這個目標，以實現您更遠大的夢想。

本書的特色，以及與坊間一般相關書籍的不同處，有以下幾點：

- (一) **入門**：從未接觸過公共政策學科的讀者，可藉由研讀本書第一章以及其他各章的前半部分，即可掌握本學科梗概，奠定紮實的基礎。
- (二) **鑽研**：欲深入瞭解公共政策的讀者，可自本書中獲得本學科的精義。
- (三) **必備的參考書籍**：對於一主題的完整理解與記憶，有賴於充分，甚至額外資訊的補充；在讀者使用其他條列式書籍，知其然而不知其所以然時，本書可提供適當的奧援，協助您進一步的理解並幫助記憶。
- (四) **案例輔助說明**：本書提供相關的國內外公共政策實務案例，一來可使讀者用以與理論相對照，二來可使讀者有能力應付近來許多考題中學實例說明的要求。
- (五) **最新資料**：本書收錄國內外最新學術研究取向與實務發展趨勢，及試題內容，以使讀者永遠保持領先。
- (六) **快速查詢**：本書提供歷年各類考試試題表列、書籍內容索引，讀者可快速查詢所需資料。
- (七) **旁徵博引**：針對重要的觀念與論述，本書提供詳細的文獻引註，讓讀者知其從何而來、並在需要時知道去何處參考第一手的內容。

公共政策考科的理論與時事的關聯性相當強，經常有許多與時事和實務相關的發揮題出現，考驗考生的社會關心度與知識整合能力。一般的書籍多僅提供理論架構，但考生切忌死背，須在書本以外多看多聽，多注意各種時事的發展，藉由閱聽報章雜誌的社論、民意論壇，或其他媒體的談話性節目，以收集對同一事件的各方意見，以增加自己對時事的瞭解、另類觀點，與分析能力。此外，愈來愈多題目是發揮題，且是跨學科的，測驗考生對公共行政系各專業學科的整合能力。許多科目與知識其實是殊途同歸的，因此考生須具備對各相關學科融會貫通的思想，遇見發揮題或跨學科題時，應該展現「科際整合」的能力，將其他學科的知識帶入作答中。

對欲進入高等學府進修的考生而言，研究所考試中公共政策一般的出題範圍很廣，方向較以理論為主，應用為輔，每一題的題目較冗長，但範圍較細，偶而涉入時事。對於這類題目，除應小題大作（在小範圍中作較細緻的回答）外，另應如上所述，準備時參考本書的最新資料，也須注意近年國內（甚至國外）公共政策相關各種學術或政府期刊的內容，瞭解學術理論的最新發展。

祝您課業突飛猛進、一舉中的！

項 靖

2004.7

目錄

序言

Chapter 1	緒論	1-1
Chapter 2	問題的出現：公共政策問題的形成	2-1
Chapter 3	議題地位的提昇：議程建立與形成	3-1
Chapter 4	政策內涵的形成：政策規劃與設計	4-1
Chapter 5	政策地位的確立：決策制定與政策採擇	5-1
Chapter 6	政策內容的分類：政策類型與政策工具	6-1
Chapter 7	政策內容的實踐：政策執行	7-1
Chapter 8	政策成效的審視：政策評估	8-1
Chapter 9	政策生命的演化：政策發展與變遷	9-1
Chapter 10	政策生命的結束：政策終結	10-1
Chapter 11	理論與實務的探究：政策分析	11-1
附錄一	參考文獻	A-1
附錄二	名詞索引	B-1
附錄三	試題索引	C-1

Chapter

1

緒 論

● 章前導讀

本章在介紹公共政策現象的基礎概念，包括其背景、起源、定義、與公共行政的關聯、組成要素、呈現的形式、過程與階段、研究、以及相關名詞。研讀本章後，讀者將對公共政策有一大體的認識，並可為後續章節的研讀與理解作好準備，因此本章為此書之必讀部分。

1.1 問題的解決與需求的滿足

不管我們知道與否、有無感覺，我們的生活正被政府各式的公共政策（public policy）所影響、形塑著。公共政策決定了吾人必須作什麼、能作什麼、不能作什麼。如果我們被某種自己無力解決的問題所苦惱，我們馬上會想到政府（以公共政策的方式）來幫助解決該問題。民眾夢想中更好的生活，雖說部分須靠個人努力，但大部分仍須倚賴政府以施行公共政策的方式來幫助我們達成。而在上位的政治人物若想得到民眾真心尊崇和擁戴，亦必須透過其所建議、設計、推行的政策。

政策是與環境變化以及民眾的需求和好惡相關聯的。我們所處的環境中出現的問題，創造了吾人對問題解決之需要，亦即政策的需求。環境中的社會、經濟、物質、以及其他情況的改變導致問題的產生，這些問題困擾著在此環境中居住的民眾，而這些民眾在靠自力解決但無效果後、或認為自己將無力解決、又或認為政府有責任解決時，將對政府官員提出要求，要其研擬、推行有效的政策以解決該問題，滿足其需求。因此，政策可謂是人類對於環境的適應，以求生存或更好生活的手段，也可說是人類主動或被動對環境所作的改變。

現代國家、政府的角色與功能，在於提供其所統轄的民眾一個適宜居住、成長的環境。在這個環境當中，政府受公民的委託制定管制、規範性的作為與措施，俾使政府與人民共同遵守，以保障人人的生命、財產、自由等權利不受侵害；同時，政府集中財力、人力、物力以生產、遞送滿足民眾食、衣、住、行、育、樂之需求的服務。政府亦於上述二種行為中滿足大多數民眾所持有之價值，如平等、公道、正義、博愛、自然環境的保護等。

公共政策即指這些會影響民眾福祉的政府管制或服務的活動。政府的公共政策提供保衛國土的國防及武器、禁止污染物進入環境中破壞民眾的健康、提供教育補助和失業津貼、限定駕駛人開車的方式以保障大眾的安

全、提供醫療措施和手段以保障大眾健康（如案例1與案例2）等。公共政策範圍極廣，其內容與強制影響性將形塑吾人現在與未來的生活。

人類並無法預見未來，也無法約束大自然或人爲社會不會出現人類所不願見到的現象與行爲，因而，世間常見各種問題——人類的困苦、不滿意、需求，需要眾人以集體的力量予以平撫、滿足。當此類問題出現時，各級政府感知其存在，主動或應外界之要求而研擬並採行適當的對策行動，以謀求該問題的解決，是謂公共政策。

我國的預防接種政策

● 案例 1 ●

根據《中國時報》在民國87年8月6日的報導，由衛生署委託台大醫院小兒部研擬的一項計畫將改變我國國內下一世紀的疫苗接種政策。此計畫建議，在現行疫苗之外，幼兒將加種A型肝炎、水痘、B型嗜血桿菌疫苗。在成人方面，將追加非細胞性百日咳、B型肝炎及流行性感疫苗。此外，針對87年即將實施的65歲以上老人注射流行性感疫苗，未來也放寬到60歲。

這項計畫也將建議成人出國時施打A型肝炎疫苗，以免在流行國家經由不潔飲食傳染。同時，為避免外勞帶進國人缺乏抵抗力的傳染病，會造成這些傳染病流行，外勞也必須完成多項傳染病預防接種，包括「麻疹、德國麻疹、腮腺炎三合一疫苗」、「口服小兒麻痺疫苗」及「A型肝炎疫苗」，才能入境。

各地方政府因應腸病毒肆虐的對策

● 案例 2 ●

根據《中時晚報》在民國87年6月23日的報導，為因應當時大幅肆虐，造成數十名孩童死亡的腸病毒疫情，各地方政府都祭出防範的方法，避免更多學童的感染。台北市教育局宣布各級學校附設游泳池及市立游泳池從23日起停用，同時，公園處所管轄的十一座游泳池都將限制12歲以下兒童進入泳池。

在台北縣，國中小學校、托兒所感染腸病毒人數是242人，顯示疫情仍未緩和。因此在腸病毒警報未解除前，台北縣所有國中小附設的游泳池將停止對外開放，暑期開辦的各梯次游訓隊也停止招生。

台中市教育局原本將特別為學生及老師舉行220個梯次、34,000多人的各項研習營活動、夏令營，但因腸病毒大流行，故對於是否要開辦，引起不同看法。市長張溫鷹要求衛生局儘速訂出小孩子及大人應注意的事項，如游泳池、電影院等空間較封閉的場所，小朋友暫時停止前往，但如戶外空曠的地方，應該不必太受限制。

高雄市教育局則下令停止暑假期間所有游泳的營隊，至於學校舉辦的各項暑期營隊，因影響幼兒身體健康的程度不大，所以暫時都不會取消。至於其他的暑期夏令營，如人本基金會舉辦的各種野營隊、張老師舉辦的創意小天使溝通營隊、南風劇團兒童戲劇營，也都未受到影響，將如期舉行。高雄市衛生局23日上午邀集游泳池業者，共同討論如何維護游泳池的衛生安全，以遏止腸病毒的蔓延。衛生局和業者共同達成七項決議，包括將游泳池的餘氯加到最高標準，勸導12歲以下小朋友不要進入泳池。

政策是累積且漸進的，是長期而非短期性的。在民主政治制度中，政策是由民選和被指派的官員所制定，然而他們的決定常常反映了社會中團體和個人的好惡、觀感、壓力和意見；因此重要的政策過程中常可見極多的人參與其中。雖然政策是被用來回應解決問題的，但政策的推行也常產生新的問題。一項不良的政策會讓吾人生活的更不安寧、會加諸不必要的負擔於民眾身上，如戰事、苛稅以及原本可防範避免的天災。

1.2 公共行政與公共政策

公共行政與公共政策之間有何區別？有何關聯？Nigro與Nigro（1984）曾界定行政在政策形成過程中具有重要角色，並為政治過程的一部分。張潤書（1998）曾將公共行政的涵義歸納為五點，其中之一指出行政即是政策的形成、執行與評估。William C. Johnson（1996）認為，公共政策即公

共行政活動的目的與工具。他認為行政的任務即是有組織地施行政策以達成公共目的，公共行政並可於政策過程三要素的互動關係中現其端倪。如圖1-1所示。

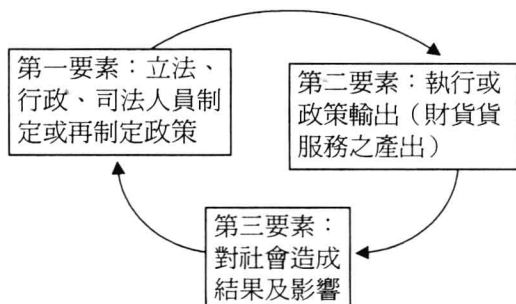


圖1-1 公共政策過程之輪動

資料來源：Johnson, 1996: 12

公共政策過程的第一個基本要素是決定的作成，亦即持續不斷的公共政策之形成與再形成。政策即在決定公共財貨與服務的生產——是否生產、生產多少。

第二個要素則是政策之執行，即公共官僚組織管理、運用其資源和權威，以生產上一階段所決定之公共財貨與服務。

政策執行之結果對於社會或政策對象所造成之改變或影響則為第三種基本要素，此結果或影響亦是當初政策欲達成之目的的實現程度，以及公眾對於政策執行結果的回應。

此三種基本要素實為密切關聯、且呈現輪動關係的。第二要素（政策之執行）的內涵決定於第一要素（決定的作成），第三要素（政策之影響）的內涵則決定於第二要素，而第一要素的內涵又端視先前的政策結果和影響（第三要素）而定。雖然實際政策過程較此三要素的輪動複雜許多，有著反向現象、分歧現象、以及延遲現象，但此三要素輪動的觀念幫助吾人將公共政策過程視為一生生不息的循環；持續不斷地自政策制定至

方案執行、至結果的產生、至政策的修正和方案的修正。政策的每一種結果，不管是被視為成功或失敗，皆創造新的情境而產生新的政策需求，又一次帶動此巨輪的轉動（如圖1-1）。

1.3 公共政策的源起

現代民主國家與政府中，為何有著各式各樣的公共政策？形形色色、種類繁多的公共問題解決方式又從何而來？吾人可自國家的角色與政府的公共目的來加以探討。

一、國家的角色

在現代社會中，國家的存在與作為對於民眾的生活有著深刻的影響。從出生到死亡，每個人的生命歷程都或多或少受到國家管制與掌控，且其程度是前所未見的。所以國家涉入人民生活並非新的現象，而與過去不同的是現代國家涉入的方式與範圍；現代國家涉入民眾生活的方式越來越具規範和指導性，且其範圍已擴展至從前人們認為是私人領域、國家不應干涉的經濟活動等面向。

國家的定義可以是其組成的機構、或是那些機構的功能。國家的組成機構一般包括立法機構（包括立法、地方議會等部門）、行政機構（包括政府的行政院及其所屬機關部門和官僚系統）、以及司法機構（包括法院和司法單位）。在不同的政治系統中，此三類的機構和功能有著不同的安排、分別與重疊。在英國，其內閣、下議院、上議院間的功能有著顯著的重疊性；在美國，其總統、國會、和最高法院（Supreme Court）是互相區隔的、分明的，依權力分立原則（separation-of-power principle）而有所區分。在我國，則依五權分立的原則，分別有專司行政、立法、司法、考試、和監察等機構。

國家的構成機構遂行數種功能（Ham and Hill, 1993）。警察與武裝力量主要在維護法律、秩序、和平，維持對內、對外安全的功能；這些功能對於維持社會中各種關係的穩定是必要的，其也是自有國家以來最

早存在的責任與功能；而國家與非國家機構間最大的分別，即合法使用武力的獨占權力。國家的組成機構亦在保護財產權，以及藉由司法系統以維護、伸張正義。在二十世紀之前，國家對民眾的干涉主要在掌控、管制司法活動，而在二十世紀之後，方才開始提供服務和介入、操控經濟活動；而提供服務和操控經濟的結果是賦稅種類與程度的增加。雖然在某些政治系統中有著反制政府涉入程度擴張的作法——如減稅和私有化、民營化運動，但現代的民眾仍然在許多方面皆受到政府活動的影響。國家提供各種民眾無法不接受的各類福利、服務措施，如教育、醫療衛生、退休金、住屋等。

尤其在採取凱因斯主義（Keynesianism）的經濟管理政策後，現代國家在經濟活動的管制上涉入更深，包括以補助或減稅方案協助工商業的發展，或直接以公有、公營方式參與生產的過程；複雜的經濟情況與都市生活使得國家必須加以管制以防止個人行為對於團體的不良影響與後果，而這些管制活動已超越簡單社會中的基本社會控制，包括防止任意經濟行為所帶來的不良後果，如環境保護、消費者保護、以及對於商業壟斷行為的制約。

二、政府的公共目的

國家的存在與政府的施政在於實現七大公共目的（Johnson, 1996），如下表所示。

表1-1 政府的公共目的

公共目的	事 例
保護民眾生命、財產和權利	• 國防 • 公共衛生、防疫 • 警政、消防 • 工作場所安全規範
維護並確保必要資源的供給	• 緊急食物的供應 • 供水、供電 • 醫療服務

公共目的	事 例
照顧弱勢族群	• 退休金制度 • 殘障者優惠措施 • 兒童寄養家庭 • 失業津貼、保險 • 國民年金 • 兩性工作平等法案
促進穩定、平衡的經濟成長	• 利率的管制 • 中小企業融資 • 促進國際貿易、產業升級 • 職業訓練 • 交通運輸設施 • 勞資關係的協調 • 股市振興方案 • 證交稅的調整
增進生活品質和個人成功的機會	• 終身學習機會 • 住屋協助 • 文教措施 • 娛樂場所
保護自然環境	• 土壤與水資源的保存 • 野生動植物的保護 • 污染防治 • 廢棄物處理
鼓勵科學與技術的進展	• 對科學研究的補助 • 人造衛星的使用 • 發明專利權的保障 • 新科技資訊的散播

資料來源：Johnson, 1996

這些公共目的互相重疊且互相支援，例如科學的研發亦協助自然環境的保育和增進人民生活品質。但有時這些公共目的並非全然相容的，因為它們彼此互相競爭有限的國家和公共資源；更有時，目的與目的之間在本質上是相衝突的，如保護環境與促進經濟成長間的矛盾即屬之。另外，大眾對於這些目的的態度亦反映著價值觀的不同與價值之間的互相競爭。而公共政策的過程與現象即這些公共目的實現的過程。

1.4 公共政策的定義

公共政策及其過程實為一極複雜的現象，因之學者對其之定義亦頗為紛歧。以下將部分學者對政策的定義列示於下表中。

表1-2 公共政策的定義

作 者	著作年份	定 義
John Dewey	1927	公眾與其問題。
David Easton	1953	政策是權威性地對整個社會作價值分配；公共政策包括政府所作的制裁性的或權威性的決定。
Austin Ranney	1968	政策包含一個或一組特定的目標；有一個擬定的方案（特別的行動過程）；有一條已經選定的行動路線；意圖（intention）的宣布；政策的執行。
Thomas R. Dye	1976	政府作些什麼，為什麼作那些事，作那些事後對社會造成了什麼樣的差異；政府選擇作為或不作為。
Howard M. Leichter	1977	由權威人員所進行的一連串以目標為取向的行動。
William I. Jenkins	1978	政策是一位或一群政治性行為者所作的一組相互關聯的決定，這些決定是有關此（些）行為者有能力完成的目標以及完成此目標所需之手段和方法。
James Anderson	1984	由政府機關或其成員所發展出來的決策；為處理一個問題或一件其關心的事，一位或一群行為者所採行具有目的性的行為。
Heidenheimer et al.	1990	政府如何、為何採行特定的作為或不作為，其成效如何。
Charles L. Cochran & Eloise F. Malone	1995	公共政策是由政治性決定所組成，而這些決定是有關於執行計畫方案以達成社會目標。
William C. Johnson	1996	公共政策是由意欲完成公共目的之政府選擇的行為所組成。

由上表可知，關於公共政策的定義，Dewey（1927）曾將其簡單的定義為「公眾與其問題」。David Easton（1953）認為政策是政府對整個社會的價值作權威性的分配，而一項政策是由一組分配價值的決定和行為所