

／ 大 專 用 書 ／

公共政策

朱 志 宏 著

三民書局印行

大專用書

公共政策

朱志宏著

學歷：國立臺灣大學法學士

美國肯塔基大學政治學博士

美國加州柏克萊大學公共政策

研究所訪問學者

現職：國立臺灣大學政治學系教授

國立政治大學公共行政研究所

兼任教授

三民書局印行

國立中央圖書館出版品預行編目資料

公共政策／朱志宏著.--初版.--臺北
市；三民，民80
面；公分
參考書目：面
ISBN 957-14-1803-X（平裝）

1. 公共行政

572.9

80002930

◎ 公 共 政 策

著 者 朱志宏

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

地址／臺北市重慶南路一段六十一號

郵撥／〇〇〇九九九八—五號

初 版 中華民國八十年九月

編 號 S 57048

基本定價 玖元壹角壹分

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號
著作權執照臺內著字第一三三一—號



ISBN 957-14-1803-X（平裝）

自序

民國六十四年五月，余自美學成歸國，返回母校——臺大——政治學系任教，經當時系主任張劍寒教授（現任行政院政務委員）之安排，在系上開設「公共政策」、「立法論」等課程。

有感於國內公共政策課程教材之缺乏，余乃不揣淺陋，將在臺大教學所用的講義予以整理，於民國六十七年，交由臺北三民書局出版《公共政策概論》一書。四年後，在國科會贊助下，余以訪問學人身份赴美加州柏克萊大學公共政策研究所（Graduate School of Public Policy, GSPP）研究、進修。在加大的一年，收穫良多，余重做學生，認真旁聽該所十餘門與公共政策相關的課程，更重要的是，結識了該所著名教授：Aaron Wildavsky, Eugene Bardach, Lee Friedman, 及 David Kirp 等人，尤其是魏雅儒（Aaron Wildavsky）教授，余以弟子之禮相待，經常聆請教益，獲益頗深。

加大的經驗誠然彌足珍貴，而回國後，除繼續在臺大任教之外，並在政大公教人員訓練中心行政、法制研究班授課，使有機會得與中央政府中上階層的官員，就公共政策實務方面的問題，經常交換意見，相互切磋，充分收到理論、實務互相驗證，以及教學相長的效果，使余對於公共政策這門應用社會科學（applied social science），有更深入的了解與更成熟的體會。

適巧，兩年前，三民書局董事長劉振強先生囑余改寫《公共政策概論》一書，余遂欣然同意，在兼顧理論與實務之原則下，撰就此書，

希望對於在校學生及實務家均能有所裨益。余以爲較諸十二年前出版的《公共政策概論》一書，本書在內涵上及境界上，都更上層樓。但是學海無涯，個人才疏學淺，疵病疏漏之處，在所難免，尚祈師長先進，不吝賜教是幸。

朱志宏 序於臺北

大學用書

- 卓敏枝
◆稅務會計 盧聯生著
莊傳成
◆財務報表分析 洪國賜 · 盧聯生著
◆財務報表分析題解 洪國賜 · 盧聯生著
◆財務報表分析 李祖培著
◆財務管理 張春雄著
◆財務管理 黃柱權著
◆公司理財 黃柱權著
◆公司理財 文大熙著
◆珠算學（上）（下） 邱英祜著
◆珠算學（上）（下） 楊渠弘著
◆商業簿記（上）（下） 盛禮約著
◆商用統計學（修訂版） 顏月珠著
◆商用統計學題解 顏月珠著
◆商用統計學 劉一忠著
◆統計學（修訂版） 柴松林著
◆統計學 劉南溟著
◆統計學 張浩鈞著
◆統計學 楊維哲著
◆統計學 顏月珠著
◆統計學題解 顏月珠著
◆推理統計學 張碧波著
◆應用數理統計學 顏月珠著
◆統計製圖學 宋汝濤著
◆審計學 殷文俊 · 金世朋著
◆商用數學 薛昭雄著
◆商用數學（含商用微積分） 楊維哲著
◆線性代數（修訂版） 謝志雄著
◆商用微積分 何典恭著

大學用書

- ◆微積分.....楊維哲著
- ◆微積分(上)(下).....楊維哲著
- ◆大二微積分.....楊維哲著
- ◆機率導論.....戴久永著

公共政策 目次

自序

第一章 緒論	1
第一節 公共政策研究的源起、沿革與發展	1
第二節 公共政策成爲一門專業學科	6
第三節 公共政策的定義	11
第四節 研究公共政策的價值	19
第五節 影響公共政策研究的思潮	20
第六節 影響公共政策產生的因素	21
第七節 政策倡導、政策分析、政策研究	23
第八節 政策分析與政策制定：從知識到行動	26
第九節 公共政策象徵性的功能	29
第二章 公共政策的理論模型	33
第一節 模型概說	34
第二節 制度的模型	35
第三節 團體理論的模型	39
第四節 菁英決策模型	42
第五節 理性的模型	45
第六節 漸進的模型	55

第七節	規範性最佳（理想）決策模型·····	60
第八節	博弈（遊戲）理論模型·····	70
第九節	系統理論模型·····	73
第三章	影響公共政策制定之環境因素 ·····	79
第一節	政治文化·····	80
第二節	公共輿論·····	84
第三節	菁英的態度·····	88
第四節	政黨·····	90
第五節	利益團體·····	92
第六節	民意代表·····	112
第七節	行政人員·····	125
第八節	外來因素·····	126
第四章	設定政策議程 ·····	129
第一節	政策過程：概念與階段·····	129
第二節	公共問題·····	133
第三節	公共問題的種類·····	135
第四節	政策議程·····	138
第五節	公共問題取得議程地位的過程·····	139
第六節	公共問題取得議程地位的因素·····	141
第五章	政策規劃 ·····	147
第一節	規劃的意義·····	148
第二節	政策規劃的原則與方法·····	149
第三節	規劃過程的參與者·····	151

第四節 規劃過程中政策分析專家的角色·····	153
第五節 多元社會與政策規劃·····	161
第六節 民意政治與政策規劃·····	173
第七節 政策規劃機制及其影響·····	180
第八節 政策規劃的類型·····	183
第九節 政策規劃策略上的考慮·····	184
第十節 行政機關決策之層面·····	186
第十一節 行政機關決策之方式·····	191
第十二節 行政機關決策之通則·····	194
第十三節 行政機關決策之陷阱·····	199
第十四節 行政機關決策之特徵·····	211
第六章 政策合法化 ·····	217
第一節 合法性問題·····	218
第二節 政策合法化的意義·····	222
第三節 合法化過程的參與者·····	223
第四節 立法機關的特性·····	223
第五節 立法機關的功能·····	225
第六節 立法人員的進用·····	229
第七節 立法人員的角色·····	233
第八節 政策合法化（立法）過程·····	240
第九節 立法過程的參與·····	253
第十節 立法機關的決策制定·····	257
第七章 政策執行 ·····	261
第一節 政策執行的意義·····	261

第二節	政策執行過程的參與者·····	265
第三節	政策執行機關·····	267
第四節	政策執行的兩個層次：自由裁量與象徵層面·····	270
第五節	政策執行的先決條件與成功因素·····	274
第六節	政策順從·····	277
第七節	強制（coercion）在政策執行中的角色·····	285
第八章	政策評估 ·····	287
第一節	評估的意義·····	287
第二節	評估的重要性·····	289
第三節	評估過程的參與者·····	291
第四節	政策評估的幾個層面·····	297
第五節	政策評估的理論架構·····	299
第六節	政策之循環·····	322
第七節	政策評估可能遭遇的困難·····	324
第八節	政府機關從事政策研究與評估不力的原因·····	327
第九節	學者從事政策評估工作可能引起的問題·····	328
第九章	結論 ·····	333
第一節	如何結束一個政策過程？·····	333
第二節	政策效果的類型·····	336
第三節	能否對政策作價值上的判斷？·····	342
參考書目	·····	345

第一章 緒 論

第一節 公共政策研究的源起、沿革與發展

一、早期公共政策的研究

公共政策的研究起源甚早，並不是始自今日；其實，自人類組織社會，成立政府之後，對於政府政治權力的運作及其政策措施的施行，即有各種分析、研究、批評及建議。在我國，如春秋、戰國時代各國的謀士、縱橫家，可說是最早的公共政策專家。而歷代所謂的「策」、「論」之類，亦屬於公共政策的著述。至於在西方，則公共政策的研究追溯更是早遠，可推衍至西元前一千八百年巴比倫王國所制訂的《漢摩拉比法典》(*The Code of Hammurabi*)。其後有西元前四世紀以後所興起的「符號專家」(symbol specialist)；這些人以他們的知識與經驗，利用神秘的、玄想的、辯證的方式，向統治者推薦政策方案，例如預測五穀種植季節以何時為適當，以及參與戰爭的可能結果等。典型的符號專家，如印度孔雀王朝時的柯提雅 (Kautilya)、希臘的柏拉圖 (Plato)、亞里斯多德 (Aristotle)，以及後來的馬基維利 (Machiavelli) 均屬之。在西方，到了中古時代，則有所謂的「職業政客」 (professional politicians)，他們各為其主提供決策建議及技術協助 (魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福，1991:9)。

二、現代公共政策的研究

現代公共政策研究，當可追溯自十八世紀西方工業革命（Industrial Revolution）以來，自然科學及理性主義（rationalism）的發展；而十九世紀後實證主義（positivism），更奠定了現代經驗科學（empirical science）以及後來社會科學（social science）的突飛猛進。一九五一年拉斯維爾（Harold 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 Sciences: Recent Developments in Scope and Method*），正式提出了「政策科學」（policy science）這個概念，認為社會科學今後發展應以政策作為取向（policy orientation），以解決實際問題，實現人類的尊嚴（human dignity）（Lasswell and Lerner, 1951: 15）。其後即興起所謂的「政策科學運動」（the policy science movement），直到一九七〇年代，拉斯維爾再出版《政策科學的前瞻》（*A Pre-view of Policy Sciences*）之時（Lasswell, 1971），政策科學已蓬勃發展，隱然成為政治學研究的主流。而在美國大學，公共政策課程，亦紛紛開設，專業的政策分析、評論雜誌也陸續出現。直到現在，公共政策研究仍然不斷的在推陳出新、精進發展中。

三、公共政策研究與政治學的發展

如前所述，從最早期政治哲學家的著作中，就可以看出他們對政府所追求的政策，對影響政策制定之各種因素，以及政策對社會的影響等問題，早已有很濃厚的興趣。不過，當時公共政策的研究偏重於政府的制度與結構，而不在於政策。

公共政策的發展，與近代政治學的發展，密切相關。十九世紀末期，美國的政治學才獨立成為一專門學問。政治學獨立為一專門學問以後，美國的政治學即步入形成階段。自此政治學就有兩個明顯的研究對象：其一，是政治制度的歷史發展面——政府機關的形成根源及其發展史。其二，是政治制度的法律形成面——憲法與其他法典對政府機關的

職掌，及政府與人民間的權力關係所作之規定。

這個時期的政治學者，多半以歷史研究法或制度研究法來探討政治現象，由於此等研究法多屬靜態的研究，未能作深入之探討，故至行為科學興起，即備受批評，爲了與日後的行為主義政治學區分，故稱此一階段爲傳統政治學時期。

傳統政治學者對公共政策方面的貢獻，是規範性的，其研究焦點集中於政府的制度結構與政府的哲學根基（philosophical justification of government）。例如憲政上的規定，聯邦主義、三權分立、司法審查、政府官員的權責、政府各部門之間制度上的關係，及立法、行政、司法各部門其組織與功能的探究等。換言之，傳統政治學對公共政策的內涵，僅提供了規範性的描述，靜態的歸納整理，至於一些重要的政制結構與公共政策內容之間的相關，則多未論述。

在一九二一年至一九四五年間，強調政治行為研究的行為科學運動，已日漸聲隆。大體而言，行為主義對傳統政治學的批評爲：傳統政治學過份重視制度、法律，和歷史等靜態的、形式的資料，而忽略了動態性及行為的資料。

二次世界大戰以後，美國學者們對政治行為的研究，非常熱衷、積極，可是對其範圍、內容與研究方法等仍然是眾說紛紜。伊斯頓曾經指出，行為主義是同時具有技術上與理論上的雙重革命，是一種知識上的趨勢及一項具體的學術運動，就政治學而言，這兩種革命是同時並行的，技術上的革命係指政治學的研究採取嚴謹的科學方法，如問卷調查、訪視、統計、邏輯，和數理分析等；理論上的革命，則是指在理論上建立分析及解釋人類政治行為的固定單位，或研究人類政治生活的概念架構，如權力、團體、結構功能、決策系統等。同時伊氏鑑於當時學者們立場不一，即使同是行為學派，也沒有共同的體認，乃於一九六五年在《政治分析架構》（*A Framework for Political Analysis*）一書中列

舉了八大行爲信條 (behavioral credos)，作為當代行爲主義者在研究上共同的信仰與倣效的基礎，這些信條是：

(一) 規律性：政治行爲可以用具有解釋及預測價值的概念或理論，表達其規律性 (regularities)。

(二) 驗證 (verification)：原則上，這些概述的正確與否，必須藉著相關的行爲來加以驗證。

(三) 技術 (techniques)：資料的取得與解釋，不能視為理所當然，要不斷地自我檢查、改進，方有利於觀察記錄及分析行爲。

(四) 量化 (quantification)：目的在確保記錄資料及陳述發現的正確性。

(五) 價值 (values)：倫理價值與經驗解釋涉及兩種不同命題，爲了清晰起見，在分析上最好將它們分開討論。

(六) 系統化 (systematization)：理論與研究應緊密結合，並加以系統的處理。

(七) 純科學 (pure science)：講求用科學精神及方法來研究政治行爲。

(八) 整合 (integration)：政治學的研究，不能忽視其他學科的成果，同時可擷取各科之所長，相互發揚，政治學應該回到社會科學的大本營 (Easton, 1965: 17-21)。

行爲科學的大力倡導，給予傳統的公共政策研究者一個很大的衝擊。從前係以國家、權力爲研究取向，而自此轉變爲政策概念的取向。受到行爲科學影響的學者，主張以決策研究法及行爲研究法來分析政府制定及執行政策的過程，亦即概括了政府過程與政府行爲，他們以社會學及心理學的基礎，研究個人與團體的行爲、投票行爲、利益團體與政黨的功能，及研究立法、行政、司法三方面的各種過程與行爲。

二次世界大戰後，美國政治學者逐漸重視過程的研究途徑 (process

approach)。過程的研究途徑對制度的形式層面比較不重視，而以研究政治制度的政治過程為主，強調研究實際政治現象的重要性。亦即過程研究途徑重點放在政治過程中參與者的行為，它並不排除法律與歷史的因素，而只是認為除了這兩個因素以外，吾人尚須注意社會、經濟、心理的因素，以發現政治制度實際運作的情形。

過程的研究途徑和政策途徑 (policy approach) 有別，但是兩者的差異並不十分顯著，原因有三：（一）兩者的理論基礎大致相同，只是在理論的應用上有所差異；（二）兩者僅在程度上與強調的重點上有所差異；（三）因為政策研究途徑尚未被廣泛的採用，故很難對之加以評價。不過，過程研究途徑與政策研究途徑有所不同：首先，過程研究途徑重點放在政治制度的實際運作情形，其所欲探討的問題有：在整個政治過程中，某一政治制度（如立法機關）的功能如何？其功能如何實現？特定行為者之行為，對政治制度功能的實現有何貢獻？而政策研究途徑的重點則係置於實質的公共問題；由公共問題演變到公共政策，其間的過程十分複雜，爲了處理一項公共問題常常涉及到幾種（而不只是一種單純的）政治制度。政策研究途徑與過程研究途徑最大的差異：後者以研究一個政治制度內的政治過程爲足，前者則在研究幾個政治制度間的關係 (cross-institutional approach)。由於政策的研究途徑，對於政治過程亦甚重視，固亦可稱爲政策過程研究途徑 (policy process approach)；而一般所謂的過程研究或可稱爲制度過程研究途徑 (institutional process approach)。

其次，政策過程研究途徑可能說明的事物較過程研究途徑爲多。政策研究途徑重視公共問題的實質以及政策的抉擇，而此二者常爲制度過程研究途徑所忽視。

另須值得一提的是，今天，尚在發展中的行為科學也受到一些學者的批評與攻擊；他們對當代行為科學的研究取向表示不滿，他們希望學

者能够關切現實 (realities) 與行動 (actions)。此外，他們對伊斯頓提出的八大信條也作了若干修正，例如他們強調（一）實質優於技術；（二）移轉作抽象分析與研究的風氣，呼籲面對現實，打破沉默；（三）認為價值是無法全然中立的，主張建設性的發展與研究……等。這個新的挑戰一般稱為後行為的革命 (post-behavioral revolution)。

第二節 公共政策成為一門專業學科

公共政策研究發展成為一門專業學科，肇始於美國。目前，公共政策的學術成就，仍以美國為首。研究公共政策雖然只是最近的事，但我們由歷史的進程和現代社會的發展趨勢來看，公共政策已經成為現代社會不可或缺的一環。

二次世界大戰結束之後，美國先是注意到美國以外其他國家與地區所面臨的各種問題，乃成立了許多外國區域研究中心，其主要目的是在瞭解這些問題，並提供政策建議。到了一九六〇年代後期，美國開始發現其本身內部亦存在著許多亟待解決的問題，譬如能源開發、環境保護、水與空氣污染之防範、健康衛生、社會福利、消費者保護等種種問題，這些問題若不加以正視，並謀求妥善解決之道，則後果堪慮。於是，在一九六〇年代後期，繼之成立研究公共政策的機構，公共政策逐漸形成一專業性的學科。美國幾所重要大學如哈佛大學、耶魯大學、加州柏克萊大學等，均紛紛成立政策研究機構或公共政策研究所。

加州柏克萊大學公共政策教育的發展，頗具代表性，其主要發展階段可分為三個時期 (Wildavsky, Graymer, Trow, 1977)：

（一）在一九六八年之前，加州柏克萊大學政治學系設有公共行政組，開授有關課程，授公共行政碩士學位。

（二）公共事務研究所時期 (1968-1971)：加州柏克萊大學公共事