

2009年最新版

公共政策

政策執行與評估

Policy Implementation and Evaluation

李允傑 丘昌泰 合著

 元照

在當代公共政策理論發展當中，「政策執行」與「政策評估」的重要性不言可喻，本書由兩位公共政策學者以密切的分工合作方式，深入淺出地介紹相關概念與核心思想；對於希望了解公共政策中兩大核心領域的學術界或實務界人士而言：如何建立有效的政策執行機制？如何評估執行後的政策影響或結果？閱讀本書後，都將令您產生「如入寶山，滿載而歸」的踏實感。

ISBN 978-986-6540-89-9



9 789866 540899



2B001PB

定價：420元



元照出版公司

地址：臺北市館前路18號5樓

電話：(02)2375-6688

網址：www.angle.com.tw

政策執行與評估

李允傑、丘昌泰
合 著

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

政策執行與評估 / 李允傑, 丘昌泰合著. -- 二

版. -- 臺北市 : 元照, 2009.09

面 ; 公分

含參考書目

ISBN 978-986-6540-89-9 (平裝)

1.行政決策

572.9

98012293

政策執行與評估

2B001PB

2009年9月 二版第1刷

作者 李允傑·丘昌泰
出版者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網址 www.angle.com.tw
定價 新臺幣 420 元
專線 (02)2375-6688
傳真 (02)2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-6540-89-9

再版序言

「政策執行與評估」一書自出版後，受到海峽兩岸讀者的喜愛（北京大學出版社取得本書的大陸版權），內心一方面充滿著作為教育工作者的歡喜，另一方面則要向各位讀者表達我們的誠摯謝意。為了不辜負讀者的厚愛，在再版中，我們修正若干已經過時或不甚妥適的案例，並且增添若干新的內容，以饗讀者。

許多政府機關首長喜歡提出自己的規劃構想與雄圖大略、習慣進行口號管理與精神領導，往往提出一個抽象的與原則性的政策方向，至於該項政策究竟應該如何落實？在落實過程中，如何透過評估制度與方法，以修正政策執行的方向與作法，俾切實達成政策目標，則較不重視。基此，執行力與評估力是公共管理者必須積極培養的兩大核心能力，這也就成為本書撰寫的主要目的。

本書分成政策執行與政策評估兩大篇，前者由丘昌泰教授負責撰寫，後者則由李允傑教授執筆（第十五章除外）。政策執行與評估之關係甚為密切，任意切割這兩個階段，都難以形成一個完整的政策知識體系。政策執行的目的在於運用健全的執行組織、適當的執行模式與功能性的管理工具以實踐政策目標，但執行成果到底好不好？有沒有達成預定目標？這就需要政策評估者為我們解答這些問題。因此，政策評估的主要目的在於檢視政策執行結果是否產生正面或負面的結果？對於標的團體或社會的影響是好或壞？由此看來，政策執行與評估是孿生關係，不可須臾離也。

先進國家的發展經驗指出：沒有執行力，哪有競爭力？執行力已經成為強化國家競爭的核心能力；政策制定者除了要培養宏觀願

景以外，應該要加強落實該宏觀願景的執行能力，因此，機關首長不妨視為「執行長」。在政策執行篇中，我們認為：政策執行能力的培養繫於三項要件：第一、健全的執行組織：包括官僚機構、非營利組織及其所形成的政策網絡。第二、適當的執行模式：包括大家所熟知的第一代、第二代與第三代模式。第三、功能的管理工具：如政策工具、績效管理、非營利組織、地方治理等。值得一提的是，在此再版中，從非營利組織與地方治理角度探討政策執行成為主要的修正重點。

至於在政策評估部分，除了理論面的更新外，我們增訂了最新的「行政機關實施績效評估制度」的章節，同時也介紹當前美國聯邦與地方政府相當盛行的新績效預算制度——如何將計畫、績效評估與預算加以結合，期使讀者對於政策評估的理論與實務有全面性的認識。

本書疏漏之處在所難免，期盼各位學界先進與讀者不吝指教，也繼續給予我們鼓勵與支持。

丘昌泰
李允傑

謹合序於台北
二〇〇九年六月十日

目 錄

Contents

再版序言

總 綱——政策執行與評估的連鎖關係..... 1

第一篇 政策執行

第一章 解析政策執行概念

- 第一節 政策執行與政策過程..... 15
- 第二節 政策執行概念的界定..... 21
- 第三節 政策執行的演進觀點..... 24
- 第四節 政策執行的政治性質..... 27

第二章 第一代政策執行——由上而下模式

- 第一節 理論背景..... 35
- 第二節 基本命題..... 37
- 第三節 代表人物..... 38
- 第四節 由上而下模式與管制政策..... 42
- 第五節 批評檢討..... 45

第三章 第二代政策執行——由下而上模式

第一節	理論背景	51
第二節	基本命題	53
第三節	代表人物	55
第四節	由下而上模式與自我管制政策	58
第五節	批評檢討	61

第四章 第三代政策執行——整合型模式

第一節	由上而下與由下而上模式的整合	67
第二節	第三代執行途徑	70
第三節	宣導聯盟架構	73
第四節	規劃過程／執行結果	78
第五節	結 論	82

第五章 政策執行的組織模式——官僚機構與去官僚化

第一節	政策執行與官僚結構	87
第二節	政策執行的組織模式	93
第三節	基層官僚的執行行爲	97
第四節	政策執行與去官僚化	102

第六章 政策執行的政府社會關係——政策網絡理論

第一節	政策網絡的基本概念	109
-----	-----------------	-----

第二節	政策網絡理論的發展	112
第三節	政策網絡的不同類型	117
第四節	公共管理與政策網絡	122
第七章	設計有效政策執行的手段——政策工具理論	
第一節	政策工具的重要	127
第二節	政策工具的意義	129
第三節	政策工具的類型	131
第四節	政策工具的選擇	139
第八章	衡量政策執行成果的機制——績效管理理論	
第一節	績效管理的興起與意義	147
第二節	政策執行與績效管理	149
第三節	執行機關推動績效管理的程序	151
第四節	破除實施績效管理的幾項迷思	159
第九章	破解政策執行雙重失靈的困境——非營利組織的角色與功能	
第一節	第一部門的執行困境——政府失靈	167
第二節	第二部門的興起及其執行困境	172
第三節	第三部門的崛起與意義	177

第十章 掌握政策執行的新途徑——地方治理

- 第一節 地方治理的興起背景與意義..... 185
- 第二節 地方治理模式的特徵..... 188
- 第三節 地方治理視野下政策執行的新趨勢..... 190

本篇參考文獻..... 193

第二篇 政策評估

第十一章 政策評估概論

- 第一節 政策評估的意義與重要性..... 215
- 第二節 政策評估的興起與發展..... 218
- 第三節 政策評估的特質與功能..... 223
- 第四節 政策評估可能面臨的限制..... 226

第十二章 政策評估之類型

- 第一節 評估類型的紛歧..... 235
- 第二節 政策預評估..... 237
- 第三節 政策執行評估與計畫監測..... 241
- 第四節 政策結果評估..... 244
- 第五節 政策評估之其他類型..... 248

第十三章 政策影響評估的策略

第一節 影響評估的意義	255
第二節 影響評估的重要概念	256
第三節 外在的影響因素	259
第四節 設計效果	261
第五節 影響評估的研究設計	264

第十四章 影響評估的研究設計(一)

第一節 真實驗設計	269
第二節 準實驗設計	275
第三節 迴歸分析	284

第十五章 影響評估的研究設計(二)

第一節 非一致的全面涵蓋方案	291
第二節 反身控制	292
第三節 影子控制	295
第四節 單一受試者研究設計	297

第十六章 不需用到數字的評估——質化政策評估

第一節 第四代政策評估的出現	303
第二節 質化政策評估的程序	307
第三節 質化與實驗評估的互補	310

第十七章 指標法與政策評估

第一節	社會指標的概念與限制	317
第二節	政策指標的概念與意義	319
第三節	政策指標建立的機制——專家意見和民眾參與	322
第四節	政策指標的選擇與應用	325
第五節	小結——政策指標與政策品質	329

第十八章 政府預算考核與政策評估

第一節	前 言	333
第二節	當前政府預算考核的現況與問題	333
第三節	政策評估的概念與方法	335
第四節	政策評估與政府預算考核的結合	339
第五節	結 語	343

第十九章 我國行政機關施政績效之評估與管理實務

第一節	我國施政績效與計畫評估的實務運作	349
第二節	我國行政機關之施政績效管理	350
第三節	行政機關施政績效評估要點之內容說明	353
第四節	行政機關推動施政績效評估之步驟	357
第五節	評估人員與績效評估應具備之條件	363

第二十章 政策評估與新績效預算——二十一世紀 的新趨勢

第一節 政策、預算、績效「三合一」	369
第二節 從績效預算到新績效預算	371
第三節 美國政府推動新績效預算之實務經驗	376
第四節 我國研考會的施政績效評估制度	380
第五節 新績效預算的限制與展望	389

第二十一章 政策專家的倫理

第一節 何謂政策專家	397
第二節 政策專家的職業倫理	398
第三節 政策專家與顧客之間的倫理	401
第四節 政策專家對第三者的義務與責任	406
第五節 結語——政策專家在民主社會中的角色與責任	409

本篇參考文獻	413
--------------	-----

總綱——政策執行與評估的連鎖關係

□ 學習目標 □

- 一、政策執行與評估的密切關係。
- 二、政策執行總論。
- 三、政策評估總論。

一、政策執行與評估的密切關係

公共政策過程通常包括三個階段：政策規劃、執行與評估，換言之，政策形成之前，政府機關針對民意所反應的問題加以探究，並且找出其問題癥結，設定政策目標，研議可行的政策方案，這是「政策規劃」階段所關注的問題。政策方案一旦予以合法化，開始編列預算，成立執行組織，接著進入「政策執行」的階段了。政策執行一段期間之後，必須檢視其成果是否達成政策規劃時的目標，這就是「政策評估」階段了；如果發現政策執行並沒有達成預期目標，則要回過頭來修改原來的政策方案，這又進入政策規劃階段，於是，開始另一次的公共政策輪迴。

從前述公共政策的三個階段可以知道，政策規劃、執行與評估都是密切相關的，本書重點是後面兩個階段（政策執行與評估），而不是前面兩個階段（政策規劃與執行），主要理由在於：政策規劃階段涉及的分析工具與專業知識大都是「規範性」的知識，例如，以成本效益分析規劃出一個成本效益最大的理想政策方案；但政策執行則涉及「實務性」的知識，包括政治、經濟與社會面向的運作，並沒有明確的方法論可以進行規劃，故政策規劃只好獨立成爲一個知識體系，很難與政策執行掛上鉤。至於政策評估雖然也有相當完整的評估方法論，然而，無可否認地，評估過程與政策執行的關係實在太過密切了。

政策執行與評估具有極爲密切的連鎖關係，將這兩個階段加以分割，都難以形成一個完整的知識體系。政策執行的目的在於運用健全的執行組織、適當的執行模式與功能性的管理工具實踐政策目標，但執行成果到底好不好？有沒有達成預定目標？這就需要政策評估者爲我們解答這些問題了。因此，政策評估的主要目的在於檢視政策執行結果是否產生正面或負面的結果？對於標的團體或社會的影響是好或壞？由此看來，政策執行與評估是孿生的關係，不可須臾離也。

二、政策執行總論

(一)政策執行的重要性

從政策過程而言，政府部門一旦界定公共問題，確立政策目標，進行政策方案的規劃，然後經過政策合法化的過程，取得公共政策的權威性，配置執行政策的經費預算，就形成了公共政策；然而，公共政策並非就此結束，而是另一新階段的開始，於是就出現「政策執行」的問題。

一項失敗的公共政策固然可能導因於政策設計的失敗（*design failure*），例如目標設計的不正確、方案沒有包含多元價值等，但更多的失敗原因係來自於執行本身出現了問題（*implementation failure*），例如執行標準不夠清晰、執行者之操守不夠清廉等；因此，政策執行是政策過程的樞紐，公共政策的成功或失敗，端賴政策執行是否徹底。

一般而言，政策執行可以劃分為三個交互依賴的階段：1. 特定執行綱領的發展，將法律規範的內容轉化成執行政策（*implementation policy*）的優先順序與經費配置；2. 將執行政策轉化為更細緻的行政政策（*administrative policy*），包括：人力配置、工作流程與組織結構等；3. 執行的監督過程，包括：財務狀況的審核、政策成效的評估（*Hanekom, 1987: 60*）。雖然政策執行可以劃分上述三個階段，但並不保證能夠付諸行動，產生理想的後果，政策執行可能會是失敗的。

政策執行過程必須具備三項本質上相互衝突的必要條件：1. 法律要件（*legal prerequisite*）：意指政策制定者認為在政治上最優先性的政策執行理念，通常都會將之予以法律化，以取得合法性的基礎；2. 理性官僚要件（*rational-bureaucratic prerequisite*）：政策執行者必須認定政策本身是正確的、合法的，俾忠實地予以執行；3. 共識要件（*consensual prerequisite*）：各種利害關係人縱使對公共政策有不同的認知，但必須對政策本身的內容具備共識（*Hanekom, 1987: 59*）。