

PUBLIC POLICY ANALYSIS

公共政策分析

PUBLIC POLICY ANALYSIS

張世賢◆編



公共政策分析

張 世 賢 編

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策分析 / 張世賢著. -- 二版. -- 臺北市 : 五南, 2005[民 94]
面 ; 公分
參考書目:面
含索引
ISBN 957-11-3825-8(平裝)

1. 公共行政 2. 行政決策

572.9

93023835

1PL2

公共政策分析

作 者 張世賢
編 輯 李楚芳

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電 話：(02)27055066 (代表號)
傳 真：(02)27066100
劃 撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2005 年 02 月初版一刷

定 價 600 元

有著作權・請予尊重

自序

時下「公共政策」一詞被相當嚴重地濫用。翻開報紙，某些政治人物開口「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「網路體制」（**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、網路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。本書的編寫正是本著「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。盡量用圖、表、數字表現，讓讀者一目了然，簡明扼要，清楚明白。
- 八、**舉例要好例**：舉例要正確，要本土例子，很重要的例子，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九十二年級碩專班班代表沙信輝領導三十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。

《天下雜誌》八十六年五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」，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」。本書是否提能夠提升公共政策的解決問題的能力？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！謝謝。

張世賢

謹誌於臺北大學公共行政暨政策學系

2004年6月1日

前 言

1981 年唐恩 (William D. Dunn) 出版《公共政策分析》(Public Policy Analysis)，1982 年台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。

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

在二十一世紀的今日，任何事物著重品質、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，大家已胃口缺缺，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，並且又難以奏功，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聯的關係，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了然，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，其中有些政策方案在現在的眼光來看，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、明日之敵之分而已。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）說二十一世紀是以變為常態，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的準繩，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了然，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；是較多的啟發，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「踏破鐵鞋無覓處，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，抓住經典竅門；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。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餚。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「懸梁刺股」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，後來發表者雖亦是嘔心瀝血，仍是頓有所失，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。

目次

自序

前言

第一章 導論	001
第一節 政策調查的過程／蔡志和	001
第二節 政策制定的過程／劉筱慧	016
第三節 政策溝通的過程／張淑珠	032

第一篇 政策分析的方法論

第二章 政策分析的歷史	047
第一節 二十世紀以前的政策分析／黃信勝	048
第二節 二十世紀的公共政策分析／洪興助	059
第三節 知識經濟時代的政策分析／邱幼媚	080
第三章 政策分析的架構	097
第一節 政策分析的涵義／邱紀碩	097
第二節 政策分析的架構／方芷芬	108
第三節 政策分析的形式／林俊坤	115
第四章 政策分析的論證	127
第一節 政策分析的可用知識／陳金鳳	127
第二節 政策論證的模式／詹桂香	140
第三節 政策論證的價值問題／沙信輝	153

第二篇 政策分析的方法

第五章 政策問題的建構	165
第一節 政策問題的本質／葉郁菁	165
第二節 政策問題的建構過程／歸國光	176
第三節 政策問題的建構模式／曾希若	182
第四節 政策問題的建構方法／高銘釜	199
第六章 政策未來的預測	219
第一節 政策預測的涵義／黃甘杏	219
第二節 政策未來的外推預測／陳淑蘭	236
第三節 政策未來的理論預測／武昌隆	252
第四節 政策未來的判斷預測／劉枝蓮	263
第七章 政策方案的設計	279
第一節 政策設計的涵義／張世賢	279
第二節 政策設計的方法／張世賢	288
第三節 政策工具的選用／張世賢	302
第八章 政策行動的行銷	309
第一節 政策行銷的涵義／賴祐誠	309
第二節 政策行銷的途徑／戴正道	322
第三節 政策行銷的方法／郭進雄	341
第九章 政策執行的監測	357
第一節 政策監測的涵義／蘇慶豐	357
第二節 政策監測的途徑／陳錦文	367
第三節 政策監測的技術／曾俊哲	386
第十章 政策績效的評估	399
第一節 政策評估的涵義／吳琇芳	399
第二節 政策評估的途徑／黃玉蓮	408
第三節 政策評估的技術／江金龍	423

第十一章 結 論	439
第一節 政策學科的基礎與應用／張世賢	439
第二節 公共政策分析核對表／張世賢	440
第三節 公共政策分析報告內容／張世賢	442
 參考書目／汪家源	 447
索 引／柯靜宜	451

表 次

表 1-1	政策制定過程的階段	018
表 2-1	我國歷史中對公共政策的闡述	051
表 2-2	實證研究的發展	057
表 2-3	政策分析：十九世紀 v. s. 二十世紀的比較	067
表 2-4	政策分析人員的三種不同角色	077
表 3-1	政策分析的三種取向	099
表 3-2	政策決策過程的基礎	112
表 3-3	政策分析階段：以人口與家庭政策作為說明範例	113
表 3-4	政策分析人員回溯分析風格比較表	118
表 4-1	麥若尼的說服證據模式	128
表 4-2	知識主張的類型	132
表 4-3	政策論證結構模式與標準式政策分析比較表	135
表 4-4	論證結構模式與標準式政策分析對照表	137
表 4-5	「政策論證結構模式」的八種實施方式	144
表 4-6	價值溝通的系絡與形式	157
表 4-7	價值的基礎與立場比較表	160
表 4-8	澎湖地區設置觀光賭場正反立論理由綜合評估表	161
表 5-1	三種類型的錯誤	168
表 5-2	三種政策問題結構之間的差異	172
表 5-3	囚犯的困境（兩名囚犯面對風險的情境）	173
表 5-4	政策問題建構模式的方法	183
表 5-5	美國收入低於貧窮線的家庭（1965～1970）	203
表 5-6	問題建構的方法	217
表 6-1	研究機構的經濟成長預測	220

表 6-2	台電預測未來配電線路擴建計畫	221
表 6-3	美國前十大企業的變化	222
表 6-4	政策預測的目標與目的之區別	225
表 6-5	預測的類型表	234
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）	241
表 6-7	時間系列的直線迴歸與對數的轉換表	249
表 6-8	政策德菲法問卷的尺度與項目（舉例）	267
表 6-9	政策德菲法第一回合回收統計表	268
表 6-10	交叉影響矩陣：說明汽車大量生產的結果	270
表 6-11	交叉影響矩陣（舉例）	273
表 6-12	某市財政方案的可行性分析	276
表 7-1	政策設計的層次（以環保政策設計為例）	282
表 7-2	政策設計層次內涵表	282
表 7-3	檢查政策問題建構	289
表 7-4	老人問題建構的檢查	290
表 8-1	政策行銷與行銷定義的比較表	312
表 8-2	政策行銷與企業行銷的比較表	322
表 8-3	政策行銷管理與企業行銷管理的比較表	323
表 8-4	政策行銷的方法表	343
表 9-1	政策行動與政策結果的類型（舉例）	363
表 9-2	監測途徑比較表	369
表 9-3	社會指標舉例	372
表 9-4	個案編碼表：舉例指標與編碼範疇	383
表 9-5	研究調查法的樣本	384
表 9-6	研究調查的格式	385
表 9-7	監測途徑與技術表	387
表 9-8	表列法（舉例）	388
表 9-9	警政署交通事故統計表（臺北市、高雄市，1991～2000）	389