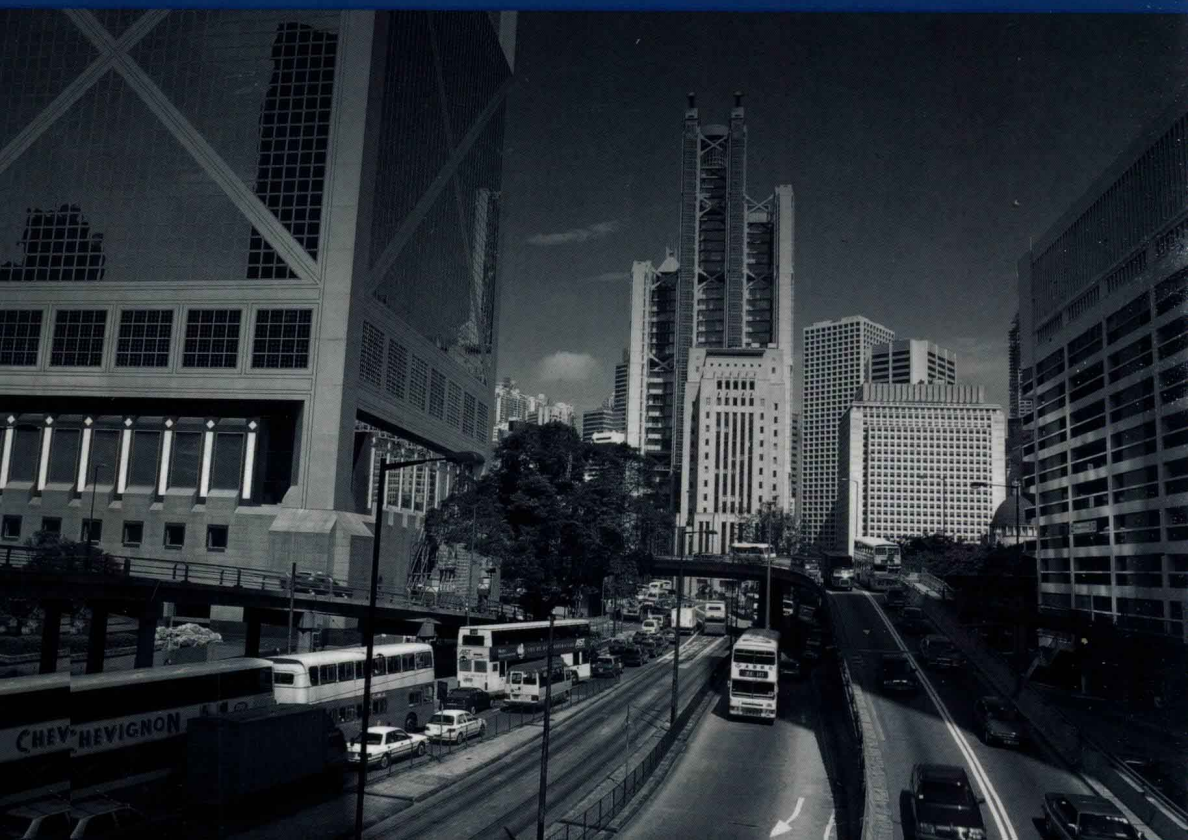


PUBLIC POLICY

公共政策

公共治理系列

吳定◆著



PUBLIC POLICY

公共政策

公共治理系列

吳定◆著



國家圖書館出版品預行編目資

公共政策／吳定 著。

—初版。—臺北市：五南，2008.02

面；公分

ISBN 978-957-11-5047-5（平裝）

1. 公共政策 2. 文集

572.907 96023223



1PT2

公共政策

作 者 — 吳 定(58)

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 詹宜蓁

封面設計 — 哲次設計

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/台中市中區中山路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 2008年2月初版一刷

2009年2月初版二刷

定 價 新臺幣550元

序言

如果我們將公共政策界定為「政府機關為解決公共問題或滿足公眾需求，決定作為或不作為，及如何作為的相關活動。」那麼，公共政策的實務就與人類政府組織的歷史一樣久遠。不過，一般人認為，對公共政策理論與實務作系統性、科學性及學術性研究的里程碑，可能是由 Daniel Lerner 與 H. D. Lasswell 所合編的《政策科學：範圍與方法的最近發展》（*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*）一書，因為自此之後，有關公共政策、政策分析、政策制定、政策執行、政策評估等科目，才陸續排進各大學的課程中。至於台灣則在 1975 年後，各大學才興起研究公共政策的熱潮，在大家共同努力下，迄今可謂漸入佳境，研究成果也不斷的累積中。

公共政策的內容非常廣泛，兼以又是一門科際性的專科（*inter-disciplinary profession*），所以涉及的議題相當繁雜，導致研究者從不同的角度探討不同的議題，本書即是在此種情況下的一項產物。本書共收集了最近幾年來，著者在各種期刊上所發表的四十二篇文章，共約二十六萬字。此四十二篇文章涉及公共政策運作過程的每一個階段及系絡環境，爰按照「階段論」的觀點，將此些文章分別編入七大主題之下：公共政策總論、政策問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估、政策相關議題。也就因為它們含蓋了公共政策的各層面，因此本書決定取名「公共政策」。本書並非是一本正統的教科書，但卻是一本補強一般公共政策教科書的有價值讀物。

本書各章中，一部分是完整的學術性專文，而大部分的文章則是選擇公共政策運作過程各階段的若干「名著」，加以研讀後，摘述要點或內涵，並略加評論。但是不論其型態如何，各章文字均力求淺顯易懂，以增

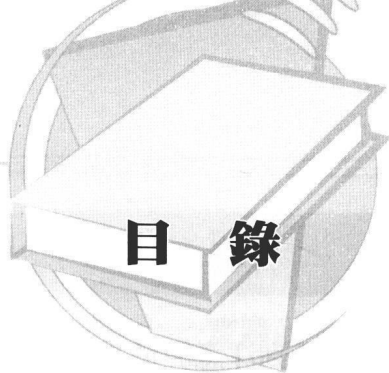
加可讀性。是以本書可供大學部、研究所、進修班修習公共政策者研讀，以擴充政策知識領域，甚至對準備參加研究所入學考試及國家考試者而言，均具有極大的參考價值。

最後，著者非常感謝五南圖書出版公司協助出版本書。同時，也要感謝政大公共行政系碩士生施安鍾、盧逸彬及曾嘉怡三位同學幫忙處理資料及校對事宜。至於全書內容若有不妥之處，則由著者自行負責。

吳 定

2008 年 1 月謹序

於國立政治大學公共行政學系



公共政策總論篇

- 第1章 公共政策研究宜採「階段途徑」或「反階段途徑」評議 3
- 第2章 政策研究的理論基礎 13
- 第3章 公共政策與民主政治 29
- 第4章 民主政治菁英理論的批判 41
- 第5章 政策描述面面觀 49
- 第6章 利益團體在政策制訂過程中的角色 59
- 第7章 公共政策的未來 71
- 第8章 行政機關特質與中國古代政策思想 75
- 第9章 政策顧問與經濟顧問的角色 83
- 第10章 政策分析八步曲 89

政策問題形成篇

- 第11章 公共問題發生、受到注意與消失的原因 113
- 第12章 政策議程建立面面觀 121
- 第13章 民意、菁英與議程設定 131
- 第14章 議題演進：美國少數族群優惠政策的興衰 137

政策規劃篇

- 第15章 漸進調適科學的內涵 157
- 第16章 集體選擇議題探討 167
- 第17章 政策規劃相關問題探析 177
- 第18章 政策方案預測的技術 185
- 第19章 政策方案預測法與分析工具 195
- 第20章 以同心協力方法改進環境決策的制訂 203

政策合法化篇

- 第21章 政治活動的參與方式 215

第22章 政策方案被接納的策略性思考 223

第23章 促進社會和諧的機制——實踐商議式民主 233

第24章 美國國會與總統的政策合法化 247

政策執行篇

第25章 影響政策執行成敗的主要因素 257

第26章 重訪失落的聯結當代執行研究 269

第27章 政策執行失敗案例舉述 281

第28章 政策執行的演進本質 291

第29章 政策執行研究途徑：由上而下或由下而上 301

第30章 政策行銷的時代意義 307

政策評估篇

第31章 評估的意義、歷史及與其他研究的比較 313

第32章 如何規劃政策評估的工作 323

第33章 定性方法在政策評估上的應用 339

第34章 環境影響評估與政策合法化的策略 349

政策相關議題篇

- 第35章 政策學習與政府再造 359
- 第36章 不應操槳、無法掌舵：政府所為何事 377
- 第37章 迎接公部門變革的浪潮 389
- 第38章 如何培訓機關組織內部變革推動者 403
- 第39章 組織映象干預技術應用於公部門探討 417
- 第40章 有效團隊成員的角色與行為樣式 431
- 第41章 管理資訊與資訊科技 441
- 第42章 美國公務人力資源管理的內涵 455

政治學原理

公共政策總論篇

第一章

I

公共政策研究宜採「階段途徑」 或「反階段途徑」評議

目 次

壹、緒言

貳、「階段途徑」的主要內涵

參、「反階段途徑」的主要內涵

肆、整合的途徑——權變的觀點

伍、結語

參考書目

壹、緒言

自從一九五一年 Daniel Lerner 與 H. D. Lasswell 合編《政策科學：範圍與方法的最近發展》（*The Policy Science: Recent Developments in Scope and Methods*）一書以來，公共政策相關議題的研究，就普遍受到學術界及實務界共同的關注與努力，目前已累積成一項系統性的知識，並已發展成為一門科際性的專科。但是，長久以來，對公共政策具有興趣並想進行分析研究的專業人士或一般社會大眾，經常會面臨採取何種觀點、從何種角度切入、採用何種方法去分析、了解及處理政策議題，並使議題獲得圓滿解決的研究途徑（approach）問題。此處研究途徑係指研究人員為探討問題癥結、了解問題本質及處理問題各面向所使用的分析架構與操作性工具（吳定，2003：5）。

一般來說，政策研究者可依不同目的或需要，從不同層面去考慮並選擇不同的研究途徑。例如就量化與否的層面而言，可在定量或定性研究途徑中進行選擇；就使用何種操作性工具的層面而言，可在制度、行為、個案及比較等研究途徑中進行選擇。本文擬從了解政策運作內涵的層面，探討目前爭論中的究竟應採「階段途徑」（或稱階段論）與「反階段途徑」（或稱反階段論）問題，說明兩者的內涵，並歸結到如何採取權變觀點以整合兩種途徑的運用。

貳、「階段途徑」的主要內涵

國內外公共政策研究者在過去數十年一直存在著「階段途徑」與「反階段途徑」的「路線」之爭。根據筆者觀察，在一九九〇年代以前，「階段途徑」獨領風騷，且主張者一直堅持到現在。而自一九九〇年代以來，「反階段途徑」的主張者，分從不同角度攻城掠地，進行論述。首先，讓我們看看階段途徑的意義及主張者的看法如何。

一、階段途徑的意義

依據丘昌泰教授（2000：60）的說法，階段途徑指：「將公共政策過程劃分為若干昭然若揭、步驟分明的階段，從問題的出現、問題的界定、議程的設立、政策的規劃、方案的合法化、政策的執行與評估等，然後再繼續重新循環，在該循環圈中的每一個階段都有其先後次序，乃是相當傳統、且具主流地位的『教科書途徑』。」此項說法已非常清楚的點出「階段途徑」的精髓。不過，我們可以對「階段途徑」做更詳細的界定：它指政策研究者從政策運作的觀點，研究某項公共議題在政府機關的全程處理狀況；為便於研究分析，將全程處理狀況分成若干階段，就各階段所涉及各項相關要素與活動深入探討，並強調各階段的順序性及回饋性。關於政策運作應分成多少個階段為宜，則無定論，少者三個階段（政策制訂、執行與評估），多者可達十幾個階段。

二、「階段途徑」主張者的分段方式

茲舉述若干採「階段途徑」的外國公共政策學者之分段方式，即可推知一般：

（一）Charles O. Jones（1984：29）在《公共政策研究導論》（*An Introduction to the Study of Public Policy*）一書中，將政策運作過程分成以下十一項活動（階段）進行研究：1.察覺／界定（perception/definition）。2.匯聚（aggregation）。3.組織（organization）。4.代表（representation）。5.議程設定（agenda setting）。6.規劃（formulation）。7.合法化（legitimation）。8.預算（budgeting）。9.執行（implementation）。10.評估（evaluation）。11.調整／終止（adjustment/termination）。

（二）William N. Dunn（2004：45）在《公共政策分析：導論》（*Public Policy Analysis: An Introduction*）一書中，將政策制訂過程（實即政策運作過程）分成以下八個階段進行研究：1.議程設定（agenda setting）。2.政

策規劃 (policy formulation) 。3.政策採納 (policy adoption) 。4.政策執行 (policy implementation) 。5.政策評量 (policy assessment) 。6.政策調適 (policy adaptation) 。7.政策賡續 (policy succession) 。8.政策終止 (policy termination) 。

(三) James E. Anderson (2000: 31) 在《公共政策制訂》(*Public Policymaking*)一書中，也將政策運作過程分成五個階段研究：1.政策議程 (policy agenda) 。2.政策規劃 (policy formulation) 。3.政策採納 (policy adoption) 。4.政策執行 (policy implementation) 。5.政策評估 (policy evaluation) 。

(四) Thomas R. Dye (2002: 32-33) 在《了解公共政策》(*Understanding Public Policy*)一書中，則將政策運作過程分成以下六個階段研究：1.問題認定 (problem identification) 。2.議程設定 (agenda setting) 。3.政策規劃 (policy formulation) 。4.政策合法化 (policy legitimation) 。5.政策執行 (policy implementation) 。6.政策評估 (Policy evaluation) 。

在國內，林水波與張世賢教授 (民 73：56) 於合著的《公共政策》一書中，將政策運作過程分成以下五個階段研究：政策問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評估。而筆者自民國八十年以來所出版的各版《公共政策》(包括民國八十年、八十五年、八十八年及九十三年版)，也一直將政策運作過程分成五個階段進行分析論述：政策問題形成、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估。

綜合言之，對於「階段途徑」可做以下幾點說明：第一，基本上，「階段途徑」自一九六〇年代以後，就為政策研究者所普遍採用，尤其是政治學領域的學者。第二，有關政策運作過程的分段，雖然多寡不一，但似乎以五個階段為多。第三，採取「階段途徑」研究政策運作狀況，較能從宏觀角度了解參與者及各項活動的全貌，但較難深入探討分析個別面向的真實面貌。第四，此途徑較有助於公共政策入門者或所謂「外行人」(laymen)了解公共議題處理的全盤概況。

參、「反階段途徑」的主要內涵

自一九九〇年代以來，許多政策研究者不再拘泥於階段途徑的思考模式，認為現實政治環境非常複雜，公共問題也不容易界定，階段途徑的思考並不符合實際的政策現象，容易將政策過程予以簡化（丘昌泰，2000：60）。所以，有些人就採取「反階段途徑」來研究公共議題在政府機關的處理狀況。簡言之，反階段途徑指政策研究者在研究公共議題於政府機關處理狀況時，並不主張將政策運作過程分成若干階段研究各項活動，而是從政治因素及其互動的角度切入，探討此些政治因素及互動狀況對公共議題處理的影響情形。至於哪些是關鍵性的政治因素及互動狀況，則視研究者個人的觀點與問題的本質而有不同。茲將主張採反階段途徑者中，較具代表性的幾項觀點簡略說明如下：

一、Paul A. Sabatier 的「倡導聯盟」（advocacy coalition）觀點

Sabatier 等人認為，政策乃是公共議題之不同利害關係者結成不同聯盟，進行各種遊說、協商、交換取舍等互動行為之後的結果。美國著名的「鐵三角」（iron triangle）就是一個例子，它是由利益團體、行政機關與國會委員會或小組，基於互利共生所結合而成的倡導聯盟。台灣在二〇〇二年，農民與漁民也結合成倡導聯盟，成功的阻止政府對基層農漁會的改革。此外，在環保議題、社會福利及衛生醫療議題方面的處理過程，倡導聯盟的觀點，均具相當的洞察力及解釋力。

二、John W. Kingdon 的「政策窗」（Policy window）觀點

Kingdon 在《議程、替選方案與公共政策》（*Agendas, Alternatives, and Public Policies*）一書中，以「政策窗」的觀點，討論並解釋政策的運

作狀況。他認為，政策之能夠制訂成功，乃是「政策窗」正好打開的緣故。而政策窗之所以會打開，則是「問題流」（problem stream）、「政策流」（policy stream）及「政治流」（political stream）三者正好會合的結果。三者是獨立發展的，各有不同的參與者及互動狀況。其中以「政治流」最重要，它指國家政治氣候如何、民意取向如何、選舉結果如何、行政變革如何、立法機關黨派勢力如何等。

三、R. A. W. Rhodes 等人的「政策網路」（Policy network）觀點

Rhodes 於一九八八年在 *Beyond Westminster and Whitehall* 一書中，認為由於政策議題的所有利害關係者在各種面向上有所差異，所以會形成各種不同的政策網路，而影響議題的處理情況，例如形成議題網路、專業社群網路、府際網路、地域性社群網路及經濟性生產者網路等。政策網路指政府機關與各種不同的政策社群（policy community）對於某特定政策議題所形成的不同政策領域間的互動關係。政府機關本身會形成政策網路，而各政策社群也會形成不同的政策網路，公私部門合起來又會形成整體的政策網路（吳定，2005：213）。是以採取政策網路的觀點，也可對政策議題的處理經過，具有深入且細膩的了解。

綜合言之，「反階段途徑」有以下幾點值得說明：第一，主張採取反階段途徑者，無論從何種觀點進行政策研究，幾乎均聚焦於政策參與者特性及互動方式的分析，與各種政治因素對政策議題處理的影響分析。第二，主張採反階段途徑者，大多認為他們的觀點可應用於政策運作過程的任何一個階段，故採取跳躍式的思考模式，而非如階段途徑者採直線式的思考模式。第三，就微觀層面而言，採取反階段途徑可對政策議題處理過程中的特殊參與者、特殊互動方式及特殊影響結果，從事較周詳縝密的探究及了解。第四，反階段途徑因為僅做局部性的觀察與論述，未能做整體性的評析，恐難免除「以偏概全」與「見樹不見林」之弊。