


2003年修訂版

公共政策

政策執行與評估

Policy Implementation and Evaluation

李允傑 合著
丘昌泰

 元照出版

D0
20053.2

港台書室

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.
-- 初版 -- 臺北市 : 元照, 2003[民 92]
面; 公分.

ISBN 986-7787-25-0 (平裝)

1.行政決策

572.9

92001055

政策執行與評估

2B01PA

2003年3月初版第1刷

作 者 李允傑·丘昌泰 合著
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
訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真 (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 986-7787-25-0

F168

新版序

回顧公共政策學術發展史，政策科學日漸專業化而成為社會科學中的顯學；不論政治、經濟或是社會學者所做的應用研究，都或多或少與政策有關。另一方面，現代社會變遷快速，政策議題千端萬緒、層出不窮，不同領域的學術或實務工作者都不約而同地增加其對於「公共政策」的專業需求。基於此一專業化趨勢，四年前我們在國立空中大學公共行政學系的支持下，決定共同撰寫國內第一本結合「政策執行與評估」的教科書；由丘昌泰老師負責「政策執行」部分，李允傑老師負責「政策評估」部分。四年後，我們決定重新在市面發行，並進行新版增訂的工作，以符當前行政學界與實務界對若干新興議題的關注與興趣。承蒙元照出版公司大力支持，使本書呈現新的風貌與視野。感謝元照團隊的付出，使此書能如期問世，以饗讀者。

對於本書的誕生，我們有些期許，也希望能呈現它的特色。首先就政策執行而言，「政策執行」在公共政策領域當中，也許不是相當活躍的課題，但卻是左右政策目標或理想能否落實的關鍵因素。本書第一部分之所以選擇「政策執行」作為研究課題，實導源於對政策執行功能的重視與關懷。對於臺灣社會而言，公共政策執行理論的探討似乎有其深遠的意義，因為許多個案研究顯示：目前我們許多公共政策之所以窒礙難行，其癥結仍在於政策執行出現問題以致無法落實政策目標。基於此，政策執行的研究有其學術上與實務上的需要。

坊間不少公共政策書籍雖然都有介紹「政策執行」的篇章，本書如在研究範圍上不脫舊框架，恐怕會大大降低其出版價值。所幸至少在下述幾點上，本書應當有所突破與超越：第一、在政策執行概念的定義上，本書採用第一、第二與第三代政策執行模式的動態觀點；第

二、「由上而下」、「由下而上」與「整合模式」的介紹相當完整，兼具廣度與深度；第三、容納許多政策執行領域中最新的發展題材，如政策工具、績效管理、政策網路，拓展讀者的視野。儘管如此，本書是否具有前述的三種價值，仍有待讀者的客觀評斷。

其次就政策評估而言，除了政策評估的理論、類型、策略、研究設計等一般性介紹外，本書強調如何結合理論與實務，以凸顯「政策評估」作為一門應用社會科學（**Applied Social Science**）的意義。職是之故，本書在第十六章引介政策指標的概念，說明指標法如何應用於政策評估；第十七、十八章試圖結合政府預算與政策評估，畢竟政府預算就是活生生的公共政策白皮書，正如美國預算學者 Shuman（1984）所言，預算書是最重要的政治文件（**Number-one political document**）；第十九章以我國行政院研考部門之實務作業為例，介紹當前政府施政計畫之評估；第二十章則探討政策評估專家在進行政策分析與評估中，所可能面臨的倫理難題（**ethical dilemma**）以及因應之道；最後一章則探討自九〇年代以來在行政革新上最受矚目的「新績效預算」，從政策評估的角度闡析「政策、預算、績效」三合一的觀念趨勢及其所賦予的時代意義。總之，我們希望透過實務面的整合，使讀者能對政策評估的理論與實務有更深入而全面的認識。

最後，我們希望本書的出版，對於公共政策與公共行政的學者有拋磚引玉的參考價值；更希望本書的特色能受到肯定與鼓勵。當然，本書疏漏不足之處，亦在所難免，誠懇期盼士林先進能不吝指正。

李允傑與丘昌泰

謹合序於台北
民國九十二年元月十三日

目 錄

Contents

新版序

第一篇 政策執行

第一章 政策執行的基本概念

- 第一節 政策執行與政策過程 5
- 第二節 政策執行概念的界定 11
- 第三節 政策執行的演進觀點 14
- 第四節 政策執行的政治性質 16

第二章 政策執行與官僚機構

- 第一節 政策執行與官僚結構 25
- 第二節 政策執行的組織模式 31
- 第三節 基層官僚的執行行爲 35
- 第四節 公共管理導向的政策執行 40

第三章 第一代政策執行——由上而下模式

- 第一節 理論背景 49

第二節	基本命題	50
第三節	代表人物	52
第四節	科學哲學	56
第五節	批評檢討	60
第四章	第二代政策執行——由下而上模式	
第一節	理論背景	65
第二節	基本命題	66
第三節	代表人物	68
第四節	科學哲學	70
第五節	批評檢討	77
第五章	第三代政策執行——整合型模式	
第一節	第一代與第二代模式的批判與整合	83
第二節	整合模式(一)——第三代執行途徑	85
第三節	整合模式(二)——宣導聯盟架構	88
第四節	整合模式(三)——規劃過程／執行結果	93
第五節	結 論	97
第六章	政策執行與政策網絡	
第一節	政策網絡的基本概念	103
第二節	政策網絡理論的發展	106
第三節	政策網絡的不同類型	111

第四節	公共管理與政策網絡	115
-----	-----------------	-----

第七章 政策執行與政策工具

第一節	政策執行的工具觀點	121
第二節	政策工具的意義	123
第三節	政策工具的類型	125
第四節	政策工具的選擇	132

第八章 政策執行與績效管理

第一節	績效管理的意義與重要性	139
第二節	績效管理在地方政府中的重要性	141
第三節	地方政府實施績效管理的程序	143
第四節	破除實施績效管理的幾項迷思	151

第九章 結論——有效政策執行的建構

第一節	「完美執行」是烏托邦？	159
第二節	我國地方政府政策執行的困境	162
第三節	強化我國政策執行能力之策略	166

本篇參考文獻	171
---------------------	-----

第二篇 政策評估

第十章 政策評估概論

第一節	政策評估的意義與重要性	191
第二節	政策評估的興起與發展	194
第三節	政策評估的特質與功能	199
第四節	政策評估可能面臨的限制	202

第十一章 政策評估之類型

第一節	評估類型的紛歧	211
第二節	政策預評估	213
第三節	政策執行評估與計畫監測	217
第四節	政策結果評估	220
第五節	政策評估之其他類型	224

第十二章 政策影響評估的策略

第一節	影響評估的意義	231
第二節	影響評估的重要概念	232
第三節	外在的影響因素	235
第四節	設計效果	237
第五節	影響評估的研究設計	240

第十三章 影響評估的研究設計(一)

第一節 真實驗設計	245
第二節 準實驗設計	251
第三節 迴歸分析	260

第十四章 影響評估的研究設計(二)

第一節 非一致的全面涵蓋方案	268
第二節 反身控制	269
第三節 影子控制	272
第四節 單一受試者研究設計	273

第十五章 質化政策評估

第一節 第四代政策評估的出現	279
第二節 質化政策評估的程序	283
第三節 質化評估方法論	285
第四節 質化與實驗評估的互補	288

第十六章 指標法與政策評估

第一節 社會指標的概念與限制	295
第二節 政策指標的概念與意義	297
第三節 政策指標建立的機制——專家意見和民眾參與	300
第四節 政策指標的選擇與應用	303

第五節	小結——政策指標與政策品質	307
-----	---------------------	-----

第十七章 政府預算籌編與政策預評估

第一節	政府預算——公共政策白皮書	311
第二節	當前政府總預算籌編之現況與問題	312
第三節	政策分析的概念與方法	315
第四節	政策分析與政府預算籌編的結合	319
第五節	結語	322

第十八章 政府預算考核與政策評估

第一節	前言	327
第二節	當前政府預算考核的現況與問題	327
第三節	政策評估的概念與方法	329
第四節	政策評估與政府預算考核的結合	333
第五節	結語	337

第十九章 我國施政計畫之評估

第一節	我國政策評估的實務運作	343
第二節	事前評估——施政計畫先期作業	344
第三節	事中評估	347
第四節	事後評估	351
第五節	評估人員與計畫評估應具備之條件	353

第二十章 政策專家的倫理

第一節 何謂政策專家	359
第二節 政策專家的職業倫理	360
第三節 政策專家與顧客之間的倫理	363
第四節 政策專家對第三者的義務與責任	368
第五節 結語——政策專家在民主社會中的角色與責任	371

第二十一章 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」	377
第二節 從績效預算到新績效預算	379
第三節 美國政府推動新績效預算之實務經驗	384
第四節 我國研考會的施政績效評估制度	389
第五節 新績效預算的限制與展望	397

本篇參考文獻	403
--------------	-----

Part I

Policy Implementation

第1篇

.....
政策執行

第一章 政策執行的基本概念

□學習目標□

- 一、了解政策執行在公共政策過程中的重要地位。
- 二、從三種不同角度界定政策執行的概念，以充分掌握政策執行的基本內涵。
- 三、掌握政策執行的政治面向，俾符合政策執行的實際現象。

□ 摘 要 □

政策執行絕非是政策制定的結束，政策執行具有下列特性：

一、政策執行包含多元的行動者；二、政府規模的膨脹與公共計畫的繁複性；三、政策本身具有多元的、含糊的目標與期望；四、政策執行必須在府際關係網絡上運作；五、政策執行包括太多無法控制的外在因素。

政策執行的概念，可從三個角度加以觀察：一、政策執行是科層體制的控制過程：政策與執行是相互獨立、上下從屬的關係，上階層者負責設計決策，下階層者為貫徹政策意圖的執行者。二、政策執行是上下階層的互動過程：上級訂定的、要求下屬必須執行的政策標準，只是對於執行者的一種忠告，不具任何的規範性與影響力；基層的執行者才足以決定政策目標是否能夠被實現。三、政策執行的演進觀點：承認政策與行動的連續性，政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程。

政策執行的政治性質，必須注意「政策執行即是政策政治」的概念，所謂政策政治係將政治帶入政策執行的理論。可從下列三個角度加以觀察：一、官僚裁量與政策生產的關係；二、政治能力與政策制定；三、制度結構與政策政治的關係。

政策執行通常被視為政策制定過程中的最後階段，它是政策制定者基於政策的企圖心，透過政策目標與行動綱領的設定，希望將它付諸實現，並且發生效果。不過，政策制定者的意圖與雄心、目標與理想，常常因為執行者的態度而無法實現；因此，完善的政策制定端賴於務實的政策執行。政策執行絕非是政策制定的結束，相反地，它是政策制定連續過程中另一新階段的開始，它的重要性與政策規劃是一樣的。因此，政策制定與政策執行是兩個不可分割的功能領域。本章首先分析政策執行理論在政策過程中的地位，其次從兩個截然不同角度：「高階主管」與「基層官員」去界定政策執行的概念；接著再提出政策執行的演進觀點（*evolutionary perspective*），以整合前述相互對立的概念。最後則就政策執行的政治面向進行分析，以了解政策執行絕不可能脫離政治而獨立存在運作的，而是政治運作的產物。

第一節 政策執行與政策過程

一、政策執行的重要地位

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，端賴政策執行是否澈底。

一般而言，政策執行可以劃分為三個交互依賴的階段：（一）特定執行綱