

2010

高普·三等·四等

公務人員高普考·三等·四等特考用書

公共政策

Senior and junior examinations of civil servants

程 明 編著

- 命題焦點詳細解析
- 典試版本最佳導讀
- 重要名詞精準解釋
- 歷屆試題掌握趨勢



保成文化出版

保
成
出
品
·
必
屬
佳
作

■ 公共政策

編 著 者：程 明

出 版 者：新保成出版事業有限公司

展示中心：台北市館前路 2 號 9 樓

台北市開封街一段 18 號

傳 真：(02) 2388-9869

訂書專線：(02) 2388-0103 (代表號)

劃撥帳號：19856404

戶 名：新保成出版事業有限公司

E-mail: editor@paochen.com.tw

網路書局：<http://www.eyebok.com.tw>

(本網站「法規補給站」單元收錄最新
修正法規、釋字、草案，歡迎下載更新)

定 價：新台幣 500 元

四 版：中華民國九十八年九月

法律顧問：簡榮宗 律師

住址：台北市八德路3段30號9樓

電話：02-25776123 (法律諮詢)





序 文

公共政策是一門起步較晚但卻發展快速的學科。自 1951 年拉斯威爾 (H. D. Lasswell) 與冷納 (Daniel Lerner) 合編之《政策科學：範疇與方法的最近發展》開始，公共政策這門學科才開始受到重視，至今亦不過五十多年。不過它的研究著作與研究成果卻是以等比級數的速度在持續增加中；即便在國內也有愈來愈多的學者投入這門學科的研究工作，而政府公務人員考試自民國 84 年起更是將「公共政策」列為一般行政科與一般民政科之應考科目，使得公共政策之重要性不言可喻！

在瞭解公共政策這門學科的重要性後，以下筆者便就考試前的準備要領及考試時的作答技巧以及本書特色分別敘述如后：

壹、準備方法

在準備考試前一定要瞭解這門學科的可能出題老師為誰，方能對症下藥事半功倍。由於公共政策在國內之研究不過是這二、三十年的事並且國家考試才考了十幾年，因此我們可以從這幾年的考題及出書立論的老師中找出可能的典試委員並針對他們研究的焦點加以準備。

首先就歷年考題吾人可以歸納出幾位命題機會相當高的老師：吳定（政大教授）、林水波（台大教授）、張世賢（文化教授）。以上幾位老師皆為國內研究公共政策的資深前輩並且皆有相當地位與口碑，筆者幾乎可以斷言任何性質的考試只要考「公共政策」，則他們其中之一（或更多）必為可能出題者。

考生只要熟讀他們的著作並融會應用，則必定得高分：

吳定，公共政策，空大出版。（五南有 2008 最新版）

吳定，公共政策辭典，五南出版。

朱志宏、丘昌泰合著，政策規劃，空大出版。

李允傑、丘昌泰合著，政策執行與評估，空大出版。

詹中原，新公共政策，華泰出版。

翁興利等合著，公共政策，空大出版。

翁興利，政策規劃與行銷，華泰出版。

上述各書皆為經典之作，考生應以一本為主，其他為輔加以熟讀；筆者的建議是以吳定老師的書（新版）為主軸（因為其架構完整、章節豐富）輔以其他作者之相關章節加以整理；如果你沒有足夠時間熟讀這些書，則本書絕對是你最佳選擇，因為所有的重點筆者皆已為諸君整理在這本書裡面了！

其次，由於命題是採題庫的型式，因此一些青壯派的老師也要稍加注意，以免有遺珠之憾！舉其重要者有詹中原（政大教授，著有「新公共政策」一書）、林鍾沂（北大教授，著有「公共事務的設計與執行」等書）、丘昌泰（北大教授，著有「公共政策：基礎篇」、「政策分析」等書）、翁興利（北大教授，「政府再造諮詢委員會」委員，著有「政策行銷」一書）。以上中、青兩代皆為可能之命題老師，除熟讀其著作外，平時亦應注意其在期刊、報章發表之論述，如此一來則滴水不漏必可高分上榜。

貳、作答技巧

根據筆者多年之考試經驗，答題技巧往往也影響了考生該科分數之高低，在競爭激烈的考試中如何以優良的答題技巧獲得閱卷老師之青睞，往往成為勝負之關鍵。

一、破題切重要點，簡潔有力

答題時首重破題之導言，應以最簡潔之字句清楚地表達題

意及論述重點，切忌不寫導言或長篇大論模糊主題。

二、綱舉目張，條理分明

閱卷老師時間有限，如何讓老師一目瞭然、輕鬆閱卷成為分數高低關鍵。答題時一定要列出標題綱舉目張，方知重點為何，切忌讓閱卷老師在「字海」中找答案。

三、儘量應用原文佳句（名家、名著、名言）

公共政策乃是自美國發展而來，應儘量背誦一些權威學者之英文原文，在答題時儘可能加以使用，如此可以顯出你的程度或認真程度高人一等，老師加分之幅度會很大，正所謂「考試就是一種炫耀的過程」，你平時唸那麼多書，怎能不在考試時好好表現給閱卷老師看呢？（本書已為讀者整理數篇公共政策名著以及數十則佳句，以供參考！）

四、字跡工整切忌潦草

這部分的利害關係不言可喻，不再贅述。

參、本書特色

本書是編者耗時甚久的嘔心瀝血之作，不僅內容包羅萬象，各項重要與最新資料皆已整理其中；而本書首創全國唯一的「英文佳句背誦」、「公共政策名著選讀」更是您考取高分的葵花寶典。以上兩項創舉是編者耗時最久、最為得意，保證獨步全國的單元，敬請有志考取高分之考生加以特別重視！！另外，筆者將近五年內之重要國家考題，分別詳列於本書各單元內容之中，以方便讀者知道哪些單元段落是考試重點，並能直接查考詳細解答內容！

肆、結 論

考試的目的就是測驗你的組織與表達能力，除了考前精讀各類書籍外，平時即應多作思考，自我出題自我解題反覆練

習，則組織能力必能增強，考試成績必定理想。

以下列舉數則未來考試之重要方向（皆可在本書得到解答），請讀者諸君用心思考並加背誦，保證馬到成功、無往不利！

一、公共政策決策理論與模型。

二、政策執行成敗因素、使順服方式、執行力模式（政策執行階段為重點中的重點！）。

三、政策評估的標準、原則、實驗設計。

四、我國在各階段政策運作之缺失與改進（必考！）。

五、民意、利益團體、民營化、市場機能與公共政策之關係。

六、決策之相關技術、民眾參與。

七、政策行銷與談判。

八、政策工具類型。

九、專有名詞解釋（如扼阻性決策、團體盲思、BOT……）。

敬祝

金榜題名 試試順利

程明 謹誌

公共政策

目錄

CATALOG

第一章 公共政策基本意涵／1

第一部分 課文內容精華／3

第一節 公共政策的源起與意義／3

第二節 為何要研究公共政策／4

第三節 公共政策的類型／9

第四節 名詞釋疑／13

第二部分 命題焦點／15

第三部分 重要名詞解釋／20

第二章 政策分析／27

第一部分 課文內容精華／29

第一節 政策分析的意義與特質／29

第二節 政策分析家的角色與類型／32

第三節 政策分析過程與政策制定過程／60

第四節 政策分析與政策研究之發展趨勢／66

第二部分 命題焦點／70

第三章 公共政策的理論模型／79

第一部分 課文內容精華／81

第一節 模型的意義與功能／81

第二節 模型的種類／83

第三節 重要公共政策模式介紹／85

第二部分 命題焦點／106

第三部分 重要名詞解釋／116

■ 第四章 問題的形成與診斷／121

第一部分 課文內容精華／123

第一節 公共問題與政策問題／123

第二節 政策問題的特性與類型／125

第三節 政策問題的建構與技術／130

第四節 政策議程的設定／138

第二部分 命題焦點／150

第三部分 重要名詞解釋／162

■ 第五章 政策規劃／169

第一部分 課文內容精華／171

第一節 政策規劃的類型與原則／171

第二節 政策規劃的分析架構／184

第三節 政策規劃模式／199

第四節 政策方案的決策途徑與技術／206

第五節 政策方案的預測與建議／216

第六節 政策工具／228

第七節 我國政策規劃的運作實務／240

第二部分 命題焦點／246

第三部分 重要名詞解釋／255

■ 第六章 政策合法化／267

第一部分 課文內容精華／269

第一節 政策合法化的本質／269

第二節 行政機關的政策合法化／273

第三節 立法機關的政策合法化／275

第四節 政策合法化的策略／281

- 第五節 我國政策合法化的缺失與改進／287
- 第二部分 命題焦點／289
- 第三部分 重要名詞解釋／291

■ 第七章 政策執行／297

- 第一部分 課文內容精華／299
 - 第一節 政策執行的意義與影響因素／299
 - 第二節 政策執行的組織模式／308
 - 第三節 政策執行力模式／310
 - 第四節 執行理論模式總檢視／326
 - 第五節 政策監測與順服／333
 - 第六節 我國政策執行之缺失與改進／340
- 第二部分 命題焦點／345
- 第三部分 重要名詞解釋／358

■ 第八章 政策評估／365

- 第一部分 課文內容精華／367
 - 第一節 政策評估的意義與重要性／367
 - 第二節 政策評估的類型與標準／375
 - 第三節 政策評估之模式與方法／388
 - 第四節 政策評估研究之總檢視／400
 - 第五節 政策評估的實施步驟與結果處理／407
 - 第六節 我國政策評估的缺失與改進／413
- 第二部分 命題焦點／418
- 第三部分 重要名詞解釋／427

■ 第九章 公共政策專題研究／435

- 第一部分 課文內容精華／437
 - 第一節 公共政策與民眾參與／437

- 第二節 民意與公共政策／441
- 第三節 利益團體與公共政策／449
- 第四節 自力救濟與公共政策／455
- 第五節 政策利害關係人分析／462
- 第六節 政策論證分析／467
- 第七節 知識應用與公共政策／475
- 第八節 公共政策與市場機能／479
- 第九節 政策系絡／484
- 第十節 新右派理論基礎／488
- 第十一節 全球化／493
- 第十二節 政策行銷／499

第二部分 命題焦點／507

第三部分 重要名詞解釋／528

■ 第十章 結論／541

第一部分 課文內容精華／543

- 第一節 未來政策研究主題之焦點／543
- 第二節 未來政策運作方式／547
- 第三節 公共政策與國家競爭力／551
- 第四節 政策知識管理制度的建立／558
- 第五節 人文性之全球未來／561

第二部分 命題焦點／566

■ 第十一章 公共政策名著精選／575

- 第一節 政策執行：奧克蘭計畫／577
- 第二節 向權力訴說真理：政策分析的藝術與技術／581
- 第三節 行政行為：行政組織中之決策制定過程研究／585
- 第四節 議程、替選方案與公共政策／589

■ 附錄 歷屆試題暨解答／595



第一章

公共政策基本意涵

第一部分 課文內容精華

- ⇒ 第一節 公共政策的源起與意義
- ⇒ 第二節 為何要研究公共政策
- ⇒ 第三節 公共政策的類型
- ⇒ 第四節 名詞釋疑

第二部分 命題焦點

第三部分 重要名詞解釋





本章為公共政策概念之入門介紹，關於定義、政策類型、政策層級等主題應特別留意！



第一部分 課文內容精華

第一節 公共政策的源起與意義

重點提示：拉斯威爾與冷納為開派宗師，請把握其年代著作及觀點。

壹、公共政策的源起

1951 年拉斯威爾（H. 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 Science: Recent Developments in Scope and Method），正式提出了「政策科學」（Policy Science）這個概念，認為社會科學今後的發展應以政策作為取向，以解決實際問題，實現人類的尊嚴。其後即興起所謂之「政策科學運動」（the Policy Science Movement），而至 1970 年代，拉斯威爾再出版《政策科學的前瞻》（A Preview of Policy Science）之時，政策科學已發展蓬勃，儼然成為政治學研究之主流。

貳、公共政策的意義

公共政策之定義各家說法不一，茲舉其要者如下：

- 一、拉斯威爾和坎普南（A. Kaplan）：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計畫」。
- 二、費德烈克（Carl Friedrich）：「政策觀念的要件是：政策具備目標、標的或目的（goal, objective, or purpose）」。
- 三、伊士頓（David Easton）：「公共政策是政府對整個社會的價值作權威性的分配」。
- 四、戴伊（T. Dye）：「凡是政府選擇作為或不作為的行動即是公共政策」。
- 五、瓊斯（C. O. Jones）：「公共政策是政府為解決社會問題，滿足人民需要所採取的一系列行動的過程」。



六、史達林（Grover Starling）：「政策是目標或目的之一般性陳述，而計畫則是為達成政策目標的一種特定之方法」。

七、吳定教授：「公共政策乃是指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為以及如何作為的相關活動。」

第二節 為何要研究公共政策

重點提示：基本觀念，看看就好！但請注意新增資料部分。

壹、研究公共政策的原因

一、為順應世界各國重視公共政策研究的潮流

自從 1960 年代以來，世界上許多已開發國家非常重視政策科學（Policy Science）、政策分析（Policy Analysis）與公共政策等相關論題的研究，因為此部分的研究與國家發展關係極為密切，我國即將邁入已開發國家的行列，所以對於公共政策運作的研究，必須學習已開發國家，急起直追，迎頭趕上它們的研究水準。

二、為促使政府成為一個有為有效的政府

(一)一個有為有效的政府應當具備五項特性（五 R 特性）：回應性（responsiveness）、代表性（representation）、責任性（responsibility）、可靠性（reliability）及務實性（realism）。

(二)所謂回應性是指政府應該回應民眾的需求；所謂代表性是指政府的所作所為必須代表大部分民眾的利益；所謂責任性是指政府必須負起應盡的責任；所謂可靠性是政府必言而有信，令出必行，獲得人民的信賴；所謂務實性是指政府任何政策作為，均應從實際可行並可達成目標的觀點著手。

(三)政府欲具備此五項特性，便必須研究公共政策，健全公共政策的運作過程。

三、為促使政府適當解決國內外環境變遷所帶來的各項危機問題

(一)目前是一個變動不居的時代，政府隨時會遭遇各種危機所帶來的問題，必須適當因應處理。除了外交及國防危機外，最受矚目的當數所謂「三 E 危機」，即經濟危機（Economy crisis）、環境危機（Environment crisis）及能源危機（Energy crisis）。



(二)政府如欲妥善處理由這些危機帶來的各種「自力救濟」問題，自須對公共政策研究投注更多的心力。

四、為提高決策品質與行政績效

(一)決策品質的良窳及行政績效（administrative performance）的高低與公共政策是否適當運作息息相關。

(二)行政績效是指行政效率（administrative efficiency）與行政效能（administrative effectiveness）的綜合評量。

(三)效率指產出與投入之間的比較情況；而效能則指目標達成程度。前者著重「數量」層面，後者著重「品質」層面。

五、為提高我國的國家競爭力+【吳 Sir 新版增加】

最近幾年來，提高我國在國際社會的國家競爭力，一直是朝野一致共同努力的目標。而欲提高國家競爭力，公共政策的有效制定、執行與評估，居於極端重要的地位。故需對公共政策運作過程進行深入且有系統的研究。

貳、研究公共政策的價值

根據安德森（James E. Anderson）及吳定教授的看法，研究公共政策主要是為了達到以下的目的：

一、為達科學上的目的

對於公共政策進行研究，可使我們獲知公共政策是如何被制定的，其運作過程如何，及其對社會的影響如何。而此類研究，又可增進我們對政治系統及社會的一般了解。在進行研究時，我們可以把公共政策視為「依變項」（dependent variable）或視為「自變項」（independent variable）。當視為依變項時，我們主要是研究那些政治的及環境的因素影響了政策的形成，例如壓力團體和政府機關的權力分配究竟如何影響政策的內容？

二、為達專業上的目的

對於公共政策運作過程進行研究後，可以對政策提供專業性的勸告。經由此類研究，我們希望得知，到底什麼因素決定了政策的內涵，以及政策執行的後果如何等，然後可較有把握的向個人、團體、及政府提供建議，應該採取何種作法才能有效的達成其政策目標。例如，政府應採取那些措施才能改善交通擁擠的狀況？



三、為達政治上的目的

對於公共政策運作過程進行研究後，當可促使政府採納適當政策以達成正確的目標。同時，因為對公共政策作了深入的探討，所以其研究成果可供政府機關、參與政治活動者，及社會大眾等從事政策訴求或政策辯論的依據。

四、為達行政上的目的

研究公共政策運作過程的目的之一，是希望藉著了解政策運作過程的缺失及其改進的方法，而在行政層面上有助於政策問題的正確認定、政策方案的適當規劃、執行與評估等，因而增強政府的行政績效。

參、我國古代的公共政策思想 + 【吳 Sir 新版增加】

依國內政策研究權威吳定教授之歸納，我國古代公共政策思想大致上有以下六類：

一、以客觀情勢需要與變化為主的政策思想

- (一)春秋時期的政治家管仲，曾考慮當時的政治經濟現實狀況，提出「俗之所欲，因而與之；俗之所否，因而去之。」的政策思想。
- (二)司馬遷對於管仲的這項作法認為非常正確，正是管仲能根據當時的社會實際情況決定他的政策，才使齊國富強，成為春秋霸主之一。
- (三)戰國時期的商鞅也以「治世不一道」做為變法革新的理論依據，他強調，社會不斷的變化，所以治理國家的政策及方法，也應有所不同。
- (四)韓非更明確的指出，解決現實的政治社會問題，不能以抽象的原則為依據，只能從當前的現實條件出發去思考。
- (五)孫武的「孫子兵法」，也包含許多重要的決策思想及策略。此種「權變」與「務實」的觀點，對處於目前複雜的公共政策問題確具啟發作用。

二、以民本及得民為主的政策原則

- (一)我國儒家思想充滿著春秋以後的重民思想及孔子「仁政」的主張，強調解決問題的著眼點應該獲得人民與統治者的支持。例如：孟子提出「民為貴、君為輕」、「為政在民」的思想。



- (二)荀子在主張「尊君」之際也主張「愛民」，認為人民如水，水可載舟亦可覆舟。孟子也強調「善政不如善教之得民也」，要得民就需先得民心，所以他主張把對人的「教化」提到首要地位。

三、以惠民、養民、富民為主的政策傳統

- (一)從古代以來，許多思想家和政治家都一再強調要得到民心、鞏固政權，就必須以惠民、養民、富民做為政策制訂的重要依據。孔子在他的言論著作中，處處可見到此類的主張。
- (二)孟子提醒一國之君，在制訂並執行政策時，應關心人民的疾苦，不能獨行其樂，更不能虐民、暴民、「陷溺其民」，否則將無法得到天下。
- (三)明末清初的政論家唐甄非常重視「富民」的政策傾向。他認為為政者必須設法使老百姓生活富足，民眾如能豐衣足食，國家才能太平鞏固。

四、以重農抑商為主的政策主張

- (一)我國長期以來處於「以農立國」的狀況，所以絕大多數的政策都是從重農抑商的觀點出發的。
- (二)著名的商鞅變法就是以發展農業為主的。他主張廢井田，開阡陌，使人民能夠自由買賣土地，獎勵墾荒及移民等，以發展農業增加生產。
- (三)他認為只有發展農業生產，才能提供與諸侯爭戰所需要的物質保證。否則，「國不農，則與諸侯爭權，不能自持也。」

五、以不患寡而患不均為主的政策傾向

- (一)我國自古以來，即存有「平等」、「平均」的政策傾向。孔子主張，「有國有家者，不患寡而患不均，不患貧而患不安。蓋均無貧，和無寡，安無傾。」
- (二)宋代著名人物王安石，也十分重視「均平」的觀念。他對當時社會貧富懸殊的現象非常不滿。因此他主張，控制兼併，平均貧富。此種「正義」、「公平」、「公正」理念的強調，正是目前公共政策運作的特色。

六、以無為而治為主的政策構想

- (一)我國最先提出無為而治的政策構想的，可能是春秋末年的老聃。他著有《老子》一書，從無中生有的哲學出發，提出「自然無為」的政策主張。