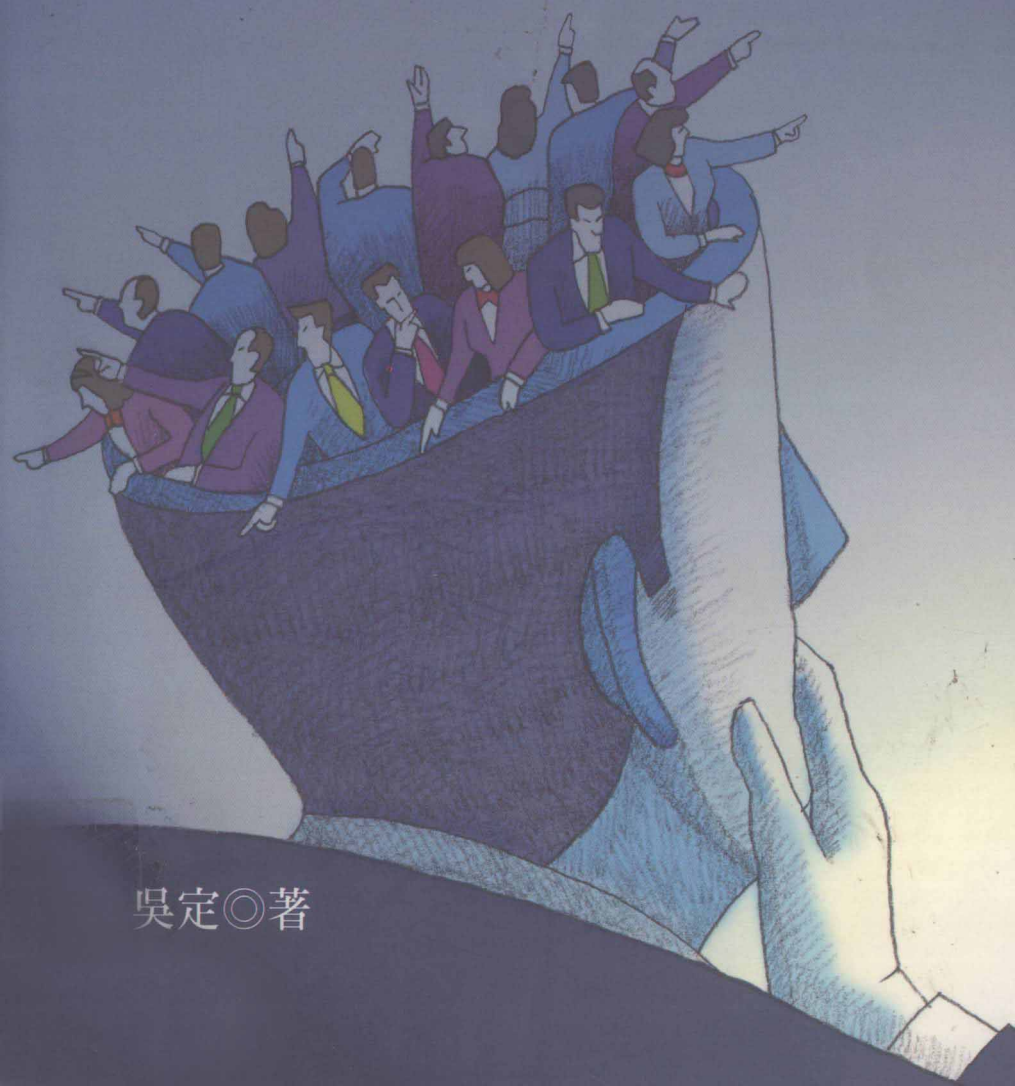


詹中原◎總策畫

政策管理



吳定◎著

新管理學系列 1

政策管理

吳定／著

新管理學系列 1

政策管理

2003年9月初版

定價：新臺幣350元

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著 者 吳 定
發行人 劉 國 瑞

出版者 聯經出版事業股份有限公司

台北市忠孝東路四段555號

台北發行所地址：台北縣汐止市大同路一段367號

電話：(02)26418661

台北忠孝門市地址：台北市忠孝東路四段561號1-2樓

電話：(02)27683708

台北新生門市地址：台北市新生南路三段94號

電話：(02)23620308

台中門市地址：台中市健行路321號

台中分公司電話：(04)22312023

高雄辦事處地址：高雄市成功一路363號B1

電話：(07)2412802

郵政劃撥帳戶第0100559-3號

郵撥電話：26418662

印刷者 雷射彩色印刷公司

責任編輯 顏惠君

校對 呂佳真

封面設計 王振宇

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2627-4 (平裝)

聯經網址 <http://www.udngroup.com.tw/linkingp>

信箱 e-mail: linkingp@ms9.hinet.net

出版緣起——代總序

「管理」的目的在於效率及生產力的提升。自二十世紀初，科學管理之父泰勒(Frederick Taylor)提出科學管理的傳統理論，經梅堯(George Mayo)霍桑實驗之行為科學管理理論發展，至1960年代由包丁(Kenneth Boulding)、帕深思(Talcott Parsons)，以及其後的卡斯特與羅森威(Fremont Kast and James Rosenzweig)提出系統整合理論，實已建立了一個XYZ的管理主義(managerialism)家族傳統。加上1980年代先後延續發展出的新管理主義(neo-managerialism)，其在組織內強調分權，在政策上主張解除管制，在技術策略上要求創新，管理主義顯然已成為新世紀公、私部門及第三部門優質治理(governance)的主要代表象徵。

二十一世紀千禧年，新社會各部門均在追求全方位管理精神的落實。所謂全方位管理精神包括：一、部門性管理主義——政府、企業、及非營利組織；二、功能性管理主義——知識、科技、人力資源、資訊、績效與關係；三、策略性管理主義——策略、危機及公共網絡；四、全球性管理主義——組織、文化、區

域。綜合此四個面向，可豐富當代管理主義的實質內涵。

本叢書的架構組織乃秉承前述理念，分別邀請當前台灣跨校各學科領域，傑出而又有共識的管理學者共襄盛舉。屬於第一類的專書有：《政治管理》、《政策管理》、《行政管理》、《新經濟管理》及《非營利組織管理》等；而第二類分別為：《財政管理》、《科技管理》、《人力資源管理》、《知識管理》、《資訊管理》、《品質管理》、《績效管理》、《企業關係管理》；至於《危機管理》、《策略管理》，及《公共網絡管理》屬於第三類策略性管理主義範圍；第四類則分別有：《國際組織管理——全球化與區域化之觀點》及《組織管理——文化創新與全球化趨勢》。

進入新世紀2000年，聯經出版公司開始與我接洽叢書企畫構想。對於一個有前瞻見地的出版業者計畫以此種跨科際整合方式，推動台灣地區首創的管理學叢書出版，個人除深表敬佩之外，亦期在各作者持續努力下，能以全套叢書之陸續付梓問世，見證聯經過去長期對台灣知識社會的貢獻。

政治大學公共行政研究所教授
詹中原

自序

人類自從有了政府組織之後，就有了公共政策的實務存在。幾千年來，它是那麼的無所不在，以致我們變成習焉不察，幾乎視若無睹。直到我們的生命受到威脅、權益受到影響，我們才警覺到：公共政策原來就在我們每天的生活中形影不離，我們是不是該做些什麼事了(We got to do something)？

是的！公共政策影響到我們每一個人，上自達官顯要，下至販夫走卒。可是，在一片「全球治理」、「知識經濟」及「公民參與」的聲浪中，我們到底對公共政策的意義及內涵知道了多少？對公共政策的制訂、執行與評估過程，了解並參與了多少？對如何妥善處理政策議題又知道了多少？基本上，某一項政策議題的所有利害關係者都是廣義的政策管理者：政府官員如何針對政策議題制訂並執行有效的解決方案？民間組織、傳播媒體及學者專家如何了解政策運作過程、提供可行建言及進行必要的監督？當事人如何理性的參與政策運作過程，爭取本身的權益？本書就是為所有這些關心公共政策運作的人而寫的。

本書共分九章，第一章首先對公共政策與政策管理的相關概念略做敘述，作為往後討論的基礎。自第二章至第六章，則將公共政策運作過程分成五大階段，分別探述各階段相關的主要活動及問題，為本書內容的主要成分。其中第二章探述政策問題認定的重要活動；第三章涉及政策方案規劃的主要內涵；第四章討論政策合法化的有關問題；第五章則對政策執行的要義予以闡明；第六章係就政策評估的重要面向略加敘述。第七章特別就目前公共政策運作時受到影響較大及較受爭議的，也就是政策管理者應特別重視因應的五大議題，略做論述：民意、自力救濟、危機管理、政黨及民營化。第八章則是針對未來趨勢，探討未來政策管理應特別注意研究的五個主要面向：智庫、利益團體、公民參與、政策行銷及公民投票。為達到結合理論與實務的效果，本書第九章特別提供一個在台灣實際發生的案例——德國拜耳製藥公司自台中港撤資案，讓不同的政策管理者，從不同的角度去思考相關的問題，期能收到「政策學習」(policy learning)的功效。本書各章節的撰寫，依實際需要，交互使用描述性的(descriptive)方式與規範性的(normative)方式。前者指從「實然面」客觀的敘述「事實為何」；後者指從「應然面」主觀的認為「應當如何」。至於內容妥當與否，則是另一回事。

由於本書兼顧公共政策學術研究者的需要，因此行文未能真正通俗化，且注釋亦嫌稍多，尚請讀者見諒。又本書限於篇

幅，諸多公共政策相關議題無法容納討論，亦請方家海涵。至於闕漏錯失，更難避免，敬請指正，自當虛心受教。

吳 定

於國立政治大學公共行政系

目次

出版緣起／詹中原	i
自序	iii
 第一章 公共政策與政策管理基本概念	1
第一節 公共政策意義、研究途徑、方法與架構	2
第二節 政策管理的意義、研究理由與研究者的 條件	15
第三節 公共政策的類型與政策運作影響因素	23
 第二章 政策問題認定管理	31
第一節 公共問題的意義與發生的原因	31
第二節 公共問題提出、政府態度與議程設定	42
第三節 政策問題的意義、類別、認定途徑與議題 報告	53

第三章 政策規劃管理	67
第一節 政策規劃的意義、種類與原則	67
第二節 政策方案決策途徑與可行性分析	75
第三節 政策規劃的步驟與政策論證	88
第四節 我國政策規劃實務與檢討	108
第四章 政策合法化管理	123
第一節 政策合法化的意義與參與者	123
第二節 個人決策的標準與集體決策的形態	129
第三節 建立支持多數的手段與政治可行性評量	135
第四節 行政與立法機關的政策合法化	145
第五節 我國政策合法化實務與檢討	155
第五章 政策執行管理	171
第一節 政策執行的意義	171
第二節 政策執行研究的類別	175
第三節 政策執行力模式	184
第四節 政策執行的工具	200
第五節 標的人口與政策順服	205
第六節 我國政策執行實務與檢討	211
第六章 政策評估管理	231
第一節 政策評估的意義與目的	231

第二節 政策評估的種類	235
第三節 政策評估的標準	238
第四節 政策評估的步驟	243
第五節 我國政策評估實務與檢討	253
第七章 政策管理重大議題	267
第一節 民意與政策運作	267
第二節 自力救濟與政策運作	273
第三節 危機管理與政策運作	281
第四節 政黨與政策運作	285
第五節 民營化與政策運作	287
第八章 政策管理未來研究重要面向	293
第一節 智庫角色日漸彰顯	293
第二節 利益團體活動積極	297
第三節 公民參與成為常態	300
第四節 政策行銷不可或缺	302
第五節 公民投票勢在必行	304
第九章 個案研討——德國拜耳製藥公司自台中港 撤資案	311
參考書目	325
索引	341

第一章

公共政策與政策管理基本概念

目前我們所面臨的國內外環境是政治民主化、經濟全球化、社會多元化、文化歧異化，而政府必須因應環境變化，採取各種不同的對應措施，這些措施也就是公共政策(public policy)的內涵。因此，公共政策目前幾乎已成為國內外家喻戶曉的一個名詞。的確，我們每個人每天的生活都離不開公共政策影響的範疇。從早上起床後進行一連串的梳洗工作、吃早飯、開車或搭車上班上學、購物、看病、買賣股票、旅遊等，在在都與衛生醫療政策、交通政策、教育政策、財經政策等息息相關。至於政府對重大危機事件，如1999年的「九二一集集大地震」、2001年3月的墾丁阿瑪斯號油輪漏油事件、2001年9月的納莉颱風重創台灣事件等，究竟採取何種對策？其結果如何？對人民、社會、國家的影響更為深遠，自不在話下。甚至在2001年美國發生「九一一恐怖攻擊事件」後，對阿富汗塔利班政權展

開攻擊，及2003年3月美國與伊拉克的戰爭，我國政府採取何種因應對策，其影響如何等，均深受國人的關切。

上述事件對我國的經濟發展、股票及期貨市場活絡與否等，均會影響國人的日常生活。因此大家不禁想了解：政策運作過程(policy process)究竟受到哪些重要因素的影響？這些攸關國計民生的公共政策到底是怎麼制訂的？主要參與者有哪些？政策是怎麼執行的？績效如何評估？在強調知識經濟的今天，對於諸如此類的問題，實在值得政府實務人員、公共政策研究者，及一般社會大眾共同投下較多心力，加以了解，俾同心協力地對政策運作進行有效的管理。簡言之，本書的主要目的如下：

1. 以深入淺出方式，簡介公共政策相關概念、理論及實務。
2. 以結合理論與實務方式，探述有效管理政策運作過程各項活動的作法。
3. 以討論政策管理相關議題方式，激發政策社群深化政策研究的興趣。

以下即區分章節，對政策管理所涉及的重要內涵及相關議題，進行簡明扼要的論述。

第一節 公共政策意義、研究途徑、方法與架構

壹、何謂公共政策？

公共政策的實務可以說和人類組織的歷史一樣久遠，因為自從人類成立了機關組織後，就有了公共政策運作的實務存

在。不過，就成為一門系統化的學科來說，公共政策專科大概只有五、六十年左右的發展歷史。許多政策研究者認為，1951年由賴納(Daniel Lerner)與拉斯維爾(Harold D. Lasswell)所合編的《政策科學：範圍與方法的最近發展》(*The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*)一書，可能是公共政策研究的里程碑，因為自此之後，美國許多大學才開始將公共政策、政策分析或政策科學的相關科目，列入大學或研究所的課程內。而在時序已跨入二十一世紀之際，各國均面臨各種政策問題的衝擊，政府如何妥適因應解決，乃成為大家共同關心的課題。從而公共政策研究普遍受到實務界與學術界極大的關注，並興起系統化研究的熱潮。我國也在1970年代開始有系統地研究公共政策，並且在1977年於國立中興大學成立了「公共行政暨政策研究所」，後來在1982年改為「公共政策研究所」，最後因系所合一，又於1999年改為國立台北大學「公共行政暨政策系」，如國立暨南國際大學的作法。

我國公務人員高等考試過去曾列有「行政規劃人員」及「政策分析人員」類科；教育部公費留學考試及其他機關人員出國進修，也曾列有公共政策學門。目前各大學院校相關系所，如公共行政系所、行政管理系所、公共事務管理系所、政治系所等，均開設有公共政策或政策分析的相關課程。政府各主要訓練機構也均開設有公共政策方面的課程。1984年中華民國公共政策學會成立，1988年中華民國公共事務學會成立，1989年張榮發基金會之國家政策研究中心成立(於1998年更名為財團法人國策研究院文教基金會)，1998年中華民國公共事務管理學會

成立，2000年國民黨智庫——國家政策研究基金會成立，2001年民進黨智庫——台灣智庫成立。這些民間社團或研究機構多以公共政策問題研究為重心。兼以近年來，我國社會上因政策問題所引起之事件層出不窮，乃使我國公共政策研究，亦即政策管理，成為熱門時尚的議題。

政策(policy)一字來自希臘文、梵文及拉丁文。希臘文與梵文的語根Polis(城、邦)加上Pur(城)演變成politia(邦)，後來再演變成中古世紀的英文字policia，其意思為「公共事務的處理」(the conduct of public affairs)或「政府的行政」(the administration of government)，最後變成目前所使用的policy一字。

有關政策或公共政策的定義，許多人從不同的角度予以界定。例如安德森(James E. Anderson)指出：政策乃是某一個人或某些人處理一項問題，或一件關心事項之相當穩定的、有目的性的行動方案。而公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策(Anderson, 2000:4-5)。

另外，伊斯頓(David Easton)認為，政策就是政府對社會價值做權威性的分配(1953:125)。

而戴伊(Thomas Dye)更簡單明瞭地將公共政策界定為：「政府選擇作為或不作為的任何行動。」(2002:1)林水波與張世賢教授接受戴伊的說法，認為公共政策乃政府選擇作為或不作為的行為(1984:9)。

綜合大家的說法，著者對公共政策做如下的界定：公共政策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，及如何作為的相關活動。這項定義揭示數項要

點：

1. 公共政策係由政府機關所制訂的。
2. 制訂公共政策的目的在解決公共問題或滿足公眾需求。
3. 公共政策包括政府所決定作為或不作為的活動。

政府如果決定採取作為的活動，就會以下面的形式表示公共政策的內涵，包括法律(如勞動基準法)、行政命令(如政府再造方案)、規章、方案、計畫、細則、衛生醫療及社會福利服務、金錢補助給付、產品(如興建國民住宅)等。

上面公共政策的定義涵蓋各級機關的作為與不作為決定，例如中央政府的國防外交政策、省市政府的施政計畫、縣市政府的施政計畫，乃至鄉鎮公所的工作計畫等。其次，它所涵蓋的範圍也極為廣泛，如國防、外交、內政、教育、文化、經濟、農林、環保、醫療、衛生政策等均包含在內。

貳、公共政策常用研究途徑

因為公共政策的本質相當複雜，牽涉的層面極為廣泛，決策者、政策分析人員(policy analyst)及具有興趣的一般民眾，究竟可以採取何種觀點，從何種角度，採取何種方式去分析、了解及處理政策問題，使問題獲得圓滿解決，就涉及應用何種研究途徑(research approach)的問題。因此，有志研究公共政策問題者，必須了解公共政策有關的研究途徑。所謂研究途徑，簡言之，指研究人員為探討問題癥結、了解問題本質，及處理問題面向所採用的分析性架構與操作性工具。分析性架構指對於定性研究途徑與定量研究途徑的取捨；操作性工具指對各種具

體可資應用之研究樣式的選擇，如制度研究途徑、個案研究途徑、比較研究途徑等。

政策管理者在研究公共政策運作過程時，可視政策問題本質、研究重點及目的、資料可得性等情況，選擇一種或數種研究途徑。比較常用的途徑有以下數種：

一、制度研究途徑(institutional study approach)

制度研究途徑也稱為機關研究途徑，指研究公共政策運作過程時(包括問題分析、方案規劃、方案合法化、方案執行、方案評估等活動)，採取從制度的角度切入，藉由探討政府機關結構、特性、權責狀況、機關彼此關係的安排、規範、習慣、實際運作狀況等層面，深入了解影響公共政策運作的重要因素，並做適當的回應。

二、結構功能分析途徑(structural-functional analysis approach)

結構功能分析途徑為第二次世界大戰後，廣為社會科學學者使用的一種研究途徑。就政策層面而言，結構功能分析途徑指政策分析人員從機關組織的結構面與功能面，探討公共政策的運作狀況。事實上，結構與功能是機關組織所以成立及續存的兩大主要成分，二者相輔相成，相互作用。結構可視為組織的靜態面，功能則為組織的動態面。因此，對於組織結構與功能的分析研究，的確可以了解公共政策的實際運作狀況。結構是指機關組織各部門及各層級間所建立的一種相互關係的模式，包括組織圖、職位說明書、正式的法令規章、運作的政策、工作的程序、控制的過程、報酬的安排及其他引導工作人員行為的設計。功能是指任何有機體(包括組織體)為求續存及完成