

兩岸公共行政叢書

公共政策

PUBLIC POLICY

余致力 · 毛壽龍 · 陳敦源 · 郭昱瑩 合著

PUBLIC
POLICY



Agenda Setting
Policy Legitimation
Public Governance

智勝
BEST-WISE

10932

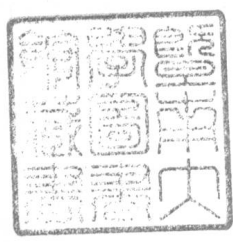
港台書

公共政策

Public Policy

主編 余致力

余致力 ◆ 毛壽龍 ◆ 陳敦源 ◆ 郭昱瑩



智勝文化

公共政策

Public Policy

國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策=Public policy / 余致力，毛壽龍，陳敦源，

郭昱瑩作。—— 初版。—— 台北市：智勝文化，

2007.10

面； 公分

參考書目：面

含索引

ISBN 978-957-729-666-5 (平裝)

1.公共政策

572.9

96018530

主 編/余致力

作 者/余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩

發行人/紀秋鳳

出 版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市100館前路26號6樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第5177號

出版日期/2008年2月初版

定 價/450元

ISBN 978-957-729-666-5

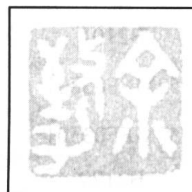
Public Policy by Chilik Yu, Shou-Long Mao, Don-Yun Chen, and Yu-Ying Kao

Copyright 2008 by Chilik Yu, Shou-Long Mao, Don-Yun Chen, and Yu-Ying Kao

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址：www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。
如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。



吳 序

本人非常榮幸也相當樂意接受四位年輕、熱忱、努力的朋友之邀請，爲他們的大作撰寫推薦序。本書由世新大學行政管理學系余致力教授（兼研發長）、中國人民大學公共管理學院毛壽龍教授、政治大學公共行政學系陳敦源教授與世新大學行政管理學系郭昱瑩教授合力完成。它集合了兩岸學者，共同關注公共政策的理論與實務，促進兩岸學者建立了公共政策的對話平台，藉由兩岸的合作，強化了學術與實務的交流，這是本書有別於其他公共政策書籍的特色。兼以本書作者皆曾受過西方學術研究的訓練，並且都是學術後進中之翹楚，他們對公共政策鑽研甚深，教授公共政策相關課程多年，也透過許多研究計畫，累積了豐富的經驗，故使本書的深度與廣度均獨樹一幟。

本書各章按照公共政策運作階段所包含的議程設定、政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估等五個部分鋪陳，議程設定部分由余致力教授撰寫。此部分主要在探討民意、菁英與媒體對政策議程設定的影響；政策規劃階段由郭昱瑩教授撰寫，首先說明菁英規劃與參與規劃的衝突與互補性，並說明經濟可欲性與政治可行性分析的內涵及分析工具；政策合法化階段係由陳敦源教授負責撰寫，他檢視了各項公共政策決策模式，並探究國會政治、聯盟建構與政策合法化之間的互動關係；政策執行階段的概念部分係由郭昱瑩教授撰寫，主要探討由上而下、由下而上、整合模式與政策網絡等政策執行模式，並由陳敦源教授撰寫政策行銷做為政策工具的重要性及其應用；政策評估階段則由毛壽龍教授撰寫，討論政策評估的不同類型、構成要素與評估方法。最後一章由余致力教授與郭昱瑩教授共同撰寫，以比較性觀點，闡述美國公共事務學院排名前20名學校，在公共政策課程的規劃與內容方面的

狀況，可供兩岸設計公共政策設計之參考；同時以前瞻性觀點，探討公共政策教學與研究的未來發展，頗多創見。

大致言之，本書兼顧理論與實務，平衡新舊學說，不僅可做為公共政策相關課程的教科書，凡是對公共政策相關議題具有興趣者，皆開卷有益，並可藉由本書所介紹的理論與實務，瞭解公共政策新近的發展方向。

本人從事公共政策教學多年，樂見此書問世，因為它為公共政策的教學與研究挹注新見，凝聚了兩岸學術熱忱，整合了兩岸學術發展，可謂繼往開來，創造了公共政策領域的新里程，是以本人極力向大家推薦本書。

吳定

謹序於政治大學公共行政學系

2008年1月

序

沒有人告訴我們寫教科書是這麼的不容易，尤其是在這個變動的時代寫公共政策這種動態科目的教科書。

約略半世紀前，美國政治學者Harold D. Lasswell揭櫫「公共政策取向」(policy orientation)的政治學研究理念，成為當代公共政策研究的濫觴，自此之後，公共政策研究與教學逐漸成為一個專門的領域，並且不斷擴展，回顧Lasswell教授當時對政策研究的理念，總共有下面五個重點：

- 一、公共政策取向是跨領域的研究；
- 二、公共政策取向的方法論是多元與包容的；
- 三、公共政策取向是問題導向的學問；
- 四、公共政策取向以提供民主社會公共決策知識為目標；
- 五、公共政策取向是以決策「階段」(stages)的概念來統整，包括決策過程、政策選項以及政策結果等部分的研究。

本書的出現，是作者群延續此一學科傳統的最新成果，更重要的是，作者們希望能在前輩的努力之上，加入新興的觀念、當代的議題以及實務的個案等三種元素，為新一輩公共政策的莘莘學子們，提供一套嶄新的教材。回顧幾年來的努力，我們發覺本書與Lasswell當年的願景，產生了三點有趣的對話。

首先，從1980年以降，民主化、全球化以及資訊通訊科技的革命持續發燒，改變了傳統各國政策決策的系絡，例如，政府權力的運作逐漸從國家中心朝向多元協力的方向挪移，政策利害關係人(stakeholders)日益多元；公共政策過程的複雜性增高，導致公共政策的研究與教學，必須面對更多傳統專業決策系統以外的挑戰力量。當然，在這樣的環境中，公共政策的研究與教

學跨越專業領域、包容多元方法以及問題導向的趨勢上更加明顯，一般來說，政策學科在這些部分的發展，實符合了Lasswell當年的預想。

再者，在政策民主化的議題上，Lasswell當年爲了提供「民主社會」公共決策知識之用的目地，已經被近年「公共治理」(public governance)研究的蓬勃發展所擴大了；學界藉由治理概念的整合能力，逐漸將政體性質的重要性降低，讓民主成爲眾多影響治理品質的變數之一，公共政策研究所發展出來的知識，即便是政策民主化的概念，可以藉由如「公民參與」這種中性的概念，在先進民主國家、民主轉型國家、甚至威權體制國家產生同樣程度的影響，因此，治理研究讓近年公共政策學門能以跨越「民主／非民主」鴻溝的「共通性」(generic)樣態出現，本書作者群包括台灣學者三位以及一位大陸學者，在共通性的概念下，政體性質的差異雖然存在，但已非無法跨越，如何異中求同，是兩岸讀者在使用本書時應該特別注意的。我們認爲，這個部分的發展，已經超出了Lasswell當年的想像。

最後，從過去到現在，公共政策發展最重要的核心是它的「階段論」。事實上，階段論可說是公共政策學科「獨大」的理論，也是政策學科與諸多社會科學相關學門的主要差異所在；然而，學者Hank C. Jenkins-Smith與Paul A. Sabatier認爲，階段論對於政策研究的持續發展，有下列數個障礙：

第一，階段論不是因果關係模式，它無法成爲經驗研究（假設檢定）的基礎；

第二，階段論有時甚至無法精確述真實世界的政策進程；

第三，階段論存在從上到下、正式決策以及時序的概念偏差；

第四，階段論無法整合政策分析中各種專業政策的知識。

面對公共決策組織的持續分權化，學者批評階段論主要由於政府成爲多元行動者、多階段政策決策程序中的一個參與者而已，階段論無法完全掌握公共政策過程參與者之間以及跨組織互動的複雜性。不過，本書仍然是依照

階段論建構的，主要原因是我們認為，雖然階段論的確存在學者所批評的這些缺點，但是在學界論述市場上出現更好的替代品之前，我們還是以這樣的框架來描繪公共政策的過程。至於參與者與組織互動的複雜性，仍然可以放在不同階段中來處理，例如，本書在議程設定階段討論媒體與公共政策的關係、在合法化的過程中討論利害關係人的參與等，就是試圖在做這樣的結合。這樣看來，半世紀前Lasswell的階段論看法，仍然是本書描繪公共政策主要的框架。

無法免俗地，我們還是要感謝許多從旁協助的親人、長輩與好朋友，本書的順利出版與他們的支持有絕對的關係。首先，政治大學吳定老師以台灣公共政策教學研究泰斗之尊，願意為我們寫序，讓我們感受到他真誠提攜後進的心。再者，在寫作過程，許多學界同僚與實務界朋友不拘形式的協助，也讓我們獻上十二萬分的謝意，特別是寧波大學公共管理系龔虹波老師，本書第十四、十五、十六、十七章，便是由龔虹波老師與毛壽龍教授協力完成。其次，我們家人無怨無悔的支持，特別是有年幼小朋友家庭的另一半之付出，促使本書得以順利完成。最後，對於智勝文化出版公司的鼎力相助，在本書寫作計畫因故而幾乎停擺時，還耐心地給予支持，獻上最深的感謝。

當然，我們最關心的還是作為讀者的您，在資訊通訊科技如此發達的時代，您讀完我們的作品以後，如果有任何意見，希望您可以直接以E-mail與我們任何一位作者聯絡，以作為我們往後改進的參考，謝謝！

余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩

敬啟

2008年1月

目錄

公共政策

吳序 序

第 1 章 公共政策概論 1

- 第一節 前言 2
- 第二節 政策問題的認知與界定 4
- 第三節 政策工具的類型與選擇 14
- 第四節 結論 23

第 2 章 議程設定概論 25

- 第一節 前言 26
- 第二節 台北市垃圾費隨袋徵收的政策議程 28
- 第三節 台北市垃圾費隨袋徵收的公共議程 32
- 第四節 台北市垃圾費隨袋徵收的媒體議程 36
- 第五節 結論 42

第 3 章 民意與公共政策 45

第一節 前言 46

第二節 民意的定義與展現方式 47

第三節 民意與公共政策之互動關係 53

第四節 結論 59

第 4 章 菁英與公共政策 63

第一節 前言 64

第二節 民意政治與菁英政治之論辯 65

第三節 民眾意見、菁英意見與公共政策之關係 69

第四節 結論 78

第 5 章 媒體與公共政策 81

第一節 前言 82

第二節 媒體反映民意的功能與限制 83

第三節 媒體對民意的影響 85

第四節 媒體對政策的影響 90

第五節 結論 94

第 6 章 政策規劃概論 97

第一節 政策規劃的意義 98

第二節	政策規劃的執行者	100
第三節	政策規劃的模式	102
第四節	政策規劃的流程	106
第五節	結論	112

第 7 章 菁英規劃與民衆參與規劃 115

第一節	前言	116
第二節	菁英規劃的內涵	118
第三節	民衆參與規劃的內涵	121
第四節	民衆參與規劃的方式	126
第五節	民意融入政策規劃之作法	129

第 8 章 經濟可欲性分析 133

第一節	經濟可欲性分析的意義	134
第二節	成本效益分析	135
第三節	線性規劃	140
第四節	資源分配模型	146
第五節	結論	151

第 9 章 政治可行性分析 153

第一節	政治可行性分析的意義	154
第二節	政治可行性分析的內容	157

第三節	多屬性效用模型於政治可行性分析的應用	164
第四節	結論	169

第 10 章 政策合法化概論 171

第一節	前言	172
第二節	政策合法化的正當性問題	175
第三節	政策合法化的政治性問題	181
第四節	政策合法化的公共選擇問題	191
第五節	結論	201

第 11 章 公共政策決策模型 203

第一節	前言	204
第二節	決策模型的意義、功能與範圍	205
第三節	理性決策模型(A)	208
第四節	個人選擇	215
第五節	集體選擇	219
第六節	公共政策決策的規範性模型	227
第七節	結論	231

第 12 章 政策執行概論 233

第一節	政策執行的意義與特性	234
第二節	第一代政策執行模式：由上而下模式	237

第三節	第二代政策執行模式：由下而上模式	242
第四節	第三代政策執行模式：整合型模式	245
第五節	政策網絡	250
第六節	結論	258

第 13 章 公共政策行銷 259

第一節	前言	260
第二節	政策行銷的定義	263
第三節	認識媒體	271
第四節	民主政治的資訊問題	278
第五節	政策行銷策略五問	288
第六節	結論	290

第 14 章 政策評估概論 293

第一節	政策評估的概念	294
第二節	政策評估的意義	300
第三節	政策評估的興起與發展	304
第四節	政策評估的障礙	309

第 15 章 政策評估的類型 313

第一節	政策評估基本分類	314
第二節	政策預評估	316

第三節 政策執行評估 320

第四節 政策結果評估 322

第五節 其他評估 328

第 16 章 政策評估的程式 333

第一節 確定評估專案與評估方案 334

第二節 蒐集資訊資料 339

第三節 綜合分析與論證溝通 347

第四節 做出結論 351

第 17 章 政策評估的標準和方法 355

第一節 政策評估的標準 356

第二節 政策評估的方法 363

第三節 政策評估失效分析及對策 369

第 18 章 公共政策教學與研究的未來發展 377

第一節 公共政策教學的未來發展 378

第二節 公共政策研究的未來發展 398

參考文獻 405

索引 449



Chapter

公共政策概論

學習目標

- 瞭解公共政策的定義。
- 瞭解政策問題的意涵與如何界定政策問題。
- 瞭解市場失靈、政府失敗與各種意識型態類別。
- 瞭解政策工具的定義與類型。
- 瞭解如何選擇政策工具解決政策問題。

第一節 前言

何謂公共政策(public policy)? 公共政策這個名詞, 可能是許多人日常談論國事, 針砭時政所常用的詞彙之一, 但如果我們要求這些人對公共政策下一個簡明的定義時, 他們或許會感到詞窮或語塞。美國有一位著名的法官 Potter Stewart, 有人要他為色情(obscenity) 下一個定義時, 他的回答很妙: 「我不知道要如何定義什麼是色情, 但當我看到色情時, 我就會知道。」 (I can't define it, but I know it when I see it.) 對許多曾經使用過色情、公共政策或許多其他社會科學詞彙而又無法明確加以定義的人而言, 這可能是一個非常貼切的回答, 令他們深有同感。

然而, 在從事學術研究的過程中, 名詞的界定是不可或缺的一項基礎工作。因此, 許多學者都會設法對公共政策這個名詞, 賦予一個簡潔又明確的定義。茲列舉數位國外知名學者對公共政策的定義如下:

1. Easton(1953: 129): 「政策就是政府對社會價值做權威性的分配」。
(the authoritative allocation of values for the whole society)

2. Dye(1998: 2): 「公共政策係政府選擇作為或不作為的任何行動。」
(Public policy is whatever governments choose to do or not to do.)

3. Ripley與Franklin(1984: 1): 「政策就是政府對被認知的問題所做的聲明及所採取的對策。」 (Policy is what the government says and does about perceived problems.)

從上述定義來看, 公共政策包含甚廣。舉例而言, 年滿20歲才有投票權, 總統副總統選舉採相對多數決、國會席次減半、大規模進行行政院組織重組、實施徵兵制、持續興建核四電廠、證券交易不課徵所得稅、推動多元入學、貫徹常態編班、維持死刑、禁止色情、禁止賭博、禁止代理孕母、禁止安樂死、禁止同性戀結婚與收養子女等, 都是台灣政府當前的政策。

幾乎沒有一項公共政策是獲得全民一致支持的, 對現行政策不滿的人士

會提出新的政策建議，尋求支持，謀求政策變遷。例如，主張將投票年齡降為18歲、總統副總統選舉改採絕對多數決、增加國會席次、以漸進方式進行行政院組織重組、實施募兵制、停止興建核四電廠、開徵證券交易所得稅、恢復大學聯考制度、實施能力分班、廢除死刑、性交易合法化、設置離島博奕特區、代理孕母合法化、安樂死合法化、賦予同性戀結婚與收養子女的合法權利等。同樣地，也沒有任何一項政策建議是能獲得全民一致的認同。簡言之，對任何一項現行政策或政策建議，人們都存有不同的意見與偏好。

爲什麼人們對特定政策或政策建議會有不同的偏好與意見呢？對這個問題的一個常識性、直覺性的回答，往往是認爲人們會因其本身利害關係而贊成或反對某項政策。例如，大多數軍教人員反對廢除軍教人員免稅的規定，大多數股票投資人反對開徵證券交易所得稅、贊成調降證券交易所得稅，大多數醫師反對醫藥分業，大多數貢寮鄉民因鄰避情結(not in my backyard, NIMBY)而反對興建核四電廠。在政策的成本效益與個人切身利益關係密切的情形下，大多數人的政策偏好與意見是可以預期的，極可能是會從理性自利的角度去支持或反對特定政策。

然而，只從利害關係的角度出發，並不能幫助我們解釋與預測許多不明顯的政策標的團體(target group)，在許多成本效益不明確的政策議題上所持的立場與偏好。換言之，公共政策範圍極廣，除了少數政策對特定標的團體有立即、顯著、明確、可見的利害關係外，許多公共政策究竟有哪些成本？哪些效益？由誰來承擔成本？誰享受效益？其實並不明確。也正因爲如此，所謂的切身利益關係在許多人的政策意見形成過程中，是一個模糊的概念，無法成爲決策的依據。Weiss(1983)在一篇探討政策立場基礎的文章中，提出了I-I-I決策模型，指稱人們在政策立場的抉擇過程中，不但會考慮利害關係(interests)，更會受到相關資訊(information)與意識型態(ideology)所左右。當利害關係不具備關鍵性的決定地位時，人們的政策意見是受其所掌握的相關資訊與所具有的意識型態所影響。

除了Weiss所提的利害關係、相關資訊與意識型態會影響人們存在著不同的政策意見外，公共政策的複雜特性更給予人們對特定政策形成不同偏好與