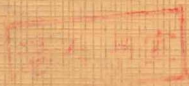


659024



公共政策之研究

湯絢章編著



659024

港台書室

D601
902

公共政策之研究



湯絢章編著



90105232

版權所有
翻印必究

中華民國六十七年五月初版
中華民國七十年八月增訂版

公共政策之研究

定價：三百元整

著者：湯 絢 章
發行者：

承印者：國立中興大學法商學院出版課

經銷者：三民書局

地址：重慶南路一段六十二號

再版 序文

近年來國際局勢動盪不安，以蘇俄為首之共產主義國家野心日熾，除已軍事佔領阿富汗外，近復對於波蘭大軍壓境。西方民主國家盟主美國除一再抗議警告外，別無有效抵制辦法，因自前總統卡特就任以後，其措施諸多乖張，尤其外交政策與經濟政策，前後矛盾百出，輕重倒置失宜，例如其人權政策，最初頗使人有耳目一新之感，而實施以來，不僅效果不彰，而且甚不公平。因而不幸美國友邦，離心離德，對於美國失去信心，經濟上更一籌莫展，坐令通貨膨脹高達百分之十二左右，人民失業率之高，亦向所未有，細究之皆因無妥善政策之故。

反觀我國在大有為政府領導下，政治安定，經濟發展乃屬有目共觀之事實。然而各方面問題亦復不少，例如：農業不景氣與農村老化、青少年失業率增大、政治參與要求日高。社會多元化的挑戰、犯罪率大幅度增加，環境污染嚴重等，皆不容吾人忽視者，我朝野有識人士亟應規劃妥善政策。然非易為者。如何謀求改進規劃政策程序與方法似為當前課題。即在人民需求的鑑定上，政策方案的規劃上，採用上，方案計劃作業上及評估上致力研究，且須在決策上應能深入分析問題，明智鑑定目標，多多搜集可行辦法或方案，審慎地選擇其中妥善易行者，在執行階段時尤須考慮主觀與客觀條件，以免在過程中走樣或變質而不能達成原定目標或降低效能。本書對於公共政策之如何明智地規劃、如何順利地採用法規外，以及如何有效地執行，均有深入論列，似可值得決策人士參考。

按本書於民國六十七年五月問世，忽忽已將三年，筆者於此期間曾先後參加一九七九年六月在美國

華府舉行之改進公務管理與績效國際會議與一九八〇年七月在西班牙馬德里舉行之第十八屆行政科學國際會議，筆者於此盛會中搜集有關公務管理與公共政策方面資料甚多。尤其年來於授課之餘瀏覽公共政策書籍雜誌，深感教學相長之益。啓迪至深且切也。茲將本書第一章導論，第二章公共政策規劃的過程，第三章公共政策之決策作業、第五章公共政策與策略運用，第六章政策分析，第十章公共政策規劃的變項和關鍵問題，第十一章公共政策規劃作業與改進途徑等章內涵與文字皆作不少修正刪補。原第十二章全部改寫為「公共政策研究發展與貢獻」，以求彌補初版之欠缺謬誤也。

此次改撰本書。費時甚久，中國文化大學研究生杜鈴玉同學協助甚多，併此誌謝。

湯絢章謹識 民國七十年八月

於國立中興大學公共
行政暨政策研究所

再版 序文

目錄

再版序文

自序

第一章 導論

第一節 公共政策的涵義.....一

第二節 何以要研究公共政策.....五

第三節 我國古代公共政策的例範.....一〇

第四節 公共政策的類別.....一二

第五節 公共政策涉及的範圍.....一四

第六節 公共政策的知識.....一七

第七節 公共政策的研究.....二四

第八節 公共政策規劃的特徵.....二七

第九節 誰規劃公共政策？.....三一

第十節 公共政策規劃的難題.....三三

第十一節 公共行政與公共政策的關係.....三四

第三節 結語.....	三七
-------------	----

第二章 公共政策規劃的過程

第一節 公共政策規劃的意境.....	三九
--------------------	----

第二節 公共政策問題的理解.....	四一
--------------------	----

第三節 終極的選擇.....	四七
----------------	----

第四節 現代政府機關制訂政策的步驟.....	五〇
------------------------	----

第五節 公共政策制訂的作業過程.....	五九
----------------------	----

第六節 公共政策規劃過程的模式簡介.....	六一
------------------------	----

第七節 公共政策形成程序圖表.....	六七
---------------------	----

第三章 公共政策之決策作業

第一節 決策的意義與程序.....	七五
-------------------	----

第二節 決策的性質.....	八二
----------------	----

第三節 決策的特徵.....	八五
----------------	----

第四節 決策的方法與原則.....	八七
-------------------	----

第五節 決策類型.....	八八
---------------	----

第六節 決策結構.....	九〇
---------------	----

第七節 決策的先決條件.....	九一
------------------	----

第八節	決策環境·····	九三
第九節	集體決策功能的闡明·····	九五
第十節	集體決策應用的手段·····	九七
第十一節	決策者行爲方面感受的影響·····	一〇〇
第十二節	決策過程遭遇的變項·····	一〇三
第十三節	決策理性的限制·····	一〇七
第十四節	問題分析與決策分析·····	一一〇
第十五節	結語·····	一二〇
第四章	公共政策決策的模式·····	一二八
第一節	公共政策決策模式之簡介·····	一二八
(一)	理性主義·····	一二九
(二)	超理性模式·····	一三六
(三)	連貫的裁決模式·····	一三八
(四)	滿意的模式·····	一三九
(五)	逐漸演進模式·····	一四一
(六)	綜合審察理論·····	一四七
(七)	政治系統理論·····	一四八

(八) 才俊理論·····	一五二
(九) 團體理論·····	一五五
(十) 制度主義·····	一五九
(十一) 功能程序理論·····	一六三
第二節 公共政策制訂模式的特徵·····	一六四
第三節 結語·····	一六七
第五章 公共政策與策略運用·····	一七三
第一節 策略的意義·····	一七四
第二節 決策的策略理論·····	一七七
第三節 一般性策略的例範·····	一八〇
第四節 大策略、國家策略及軍事戰略簡介·····	一八三
第五節 公共政策的決策策略·····	一八七
第六節 一般決策的策略·····	一九一
第七節 林敦姆教授的決策策略理論·····	一九五
第八節 政策分析的策略·····	一九七
第九節 預測未來的策略·····	一九七
第十節 人民團體如何影響公共政策的策略·····	一九七

第十二節	商業競爭運用的策略·····	二〇一
第十三節	結語·····	二〇三
第六章	政策分析	
第一節	何以需要分析·····	二〇五
第二節	政策分析的涵義·····	二〇八
第三節	政策分析的目的·····	二一一
第四節	政策分析處理的問題·····	二一二
第五節	政策分析的特徵·····	二一五
第六節	政策分析的方式·····	二一六
第七節	政策分析的要素·····	二二二
第八節	政策分析的基本結構·····	二二四
第九節	政策分析的一般程序·····	二二七
第十節	政策分析實際的程序·····	二三一
第十一節	政策分析資料的搜集·····	二三四
第十二節	政策分析之技術·····	二三六
第十三節	政策分析權力的影響·····	二四〇
第十四節	政策分析之限制·····	二四三

第五節	政策分析的窒礙	二四七
第六節	政策分析中政治因素的查證	二四八
第七節	結語	二五二
第七章	公共政策的執行	
第一節	執行的概念	二五八
第二節	聯合行動的問題	二六〇
第三節	參與人員問題	二六一
第四節	執行機構性能問題	二六四
第五節	執行延誤問題	二六七
第六節	執行效率問題	二七三
第七節	糾正與補救措施	二七五
第八節	行政程序概念與作業	二八八
第九節	行政程序的技巧	二九四
第十節	執行政策聯帶措施	二九五
第十一節	結語	二九九
第八章	公共政策的評估	
第一節	政策的評估過程	三〇五

第二節	評估基準之建立	三〇七
第三節	政策評估因素的分析	三一〇
第四節	政策實施作業的評估	三一二
第五節	評估資料的來源	三一四
第六節	評估資料的內涵	三一六
第七節	政策影響力的評估	三二三
第八節	政策評估遭遇的問題	三二五
第九節	政策評估的循環性	三二七
第十節	結語	三四二
第九章	公共政策制訂與公民	
第一節	輿論形成中公民扮演的角色	三四六
第二節	輿論的形態	三四八
第三節	關係團體	三四九
第四節	輿論與政策之間的離合	三五一
第五節	輿論發動者和輿論之形成	三五二
第六節	公民與選舉	三五四
第七節	公民投票功能	三五六

第八節	公民與政黨·····	三五九
第九節	公民與利益團體·····	三六二
第十節	公民個人與公共政策之制定·····	三六六
第十一節	結語·····	三六八
第十章	公共政策規劃過程的變項和關鍵問題	
第一節	影響政策規劃的變項·····	三七五
第二節	影響政策規劃的關鍵問題·····	三八七
第三節	公共政策之效能與民主·····	三九六
第四節	公共政策的功能與特徵·····	四〇四
第五節	結語·····	四〇六
第十一章	公共政策規劃作業與改進途徑	
第一節	公共政策的規劃作業·····	四一—
第二節	公共政策規劃作業的原則·····	四一八
第三節	公共政策規劃改進途徑·····	四二〇
第四節	公共政策規劃改進的要點與步驟·····	四四五
第五節	結語·····	四四八
第十二章	公共政策的研究發展與貢獻	

第一章 導論

第一節 公共政策的涵義

現代國家政府機關、企業組織，均以制訂政策爲首務。所謂「政策」，韋伯斯特大辭典解釋爲政府機關或個人所追求的原則，計劃、及行動方針是也。政治學大辭典則解釋爲一個機關團體，國內組織、國際組織爲其本身所設置之目的或目標，以及爲達成特定目的所採取之方法是也。美國名政治學家拉斯威爾（Harold Lasswell）說：「政策」這個名詞，通常指謂一個組織或個人生活中最重要的各種抉擇；又說：政策乃爲某些目標價值與實踐而設計的方案；政策的過程則包括各種認同、需求與期望之形成、頒佈及執行。（註一）迪馬克（M.E. Dimock）則謂：政策乃爲政府與其他人民團體所制訂關於目標和價值之長程指導綱領的確認以及估計管理者職責和程序之方法是也。（註二）

社會科學大辭典（Dictionary of Social Science）：政策一辭，在社會或政治方面，最通常的用法是指出經過檢審一些可供選擇的方案後，以慎重熟慮的態度而採取的行動方向。

王雲五社會科學大辭典：「政策」一辭，乃指某一團體組織，無論小如社團，大如國家政府以及國際組織，爲求達到其本身種種目的時，就若干可能採取之方法中，擇一而決定之方法而言。

美國管理學家賽門（Herbert A. Simon）自行政觀點則謂：政策一辭，通常有兩種涵義：

(一)在組織中任何政策制訂皆屬自由裁決之通則。

(二)最高管理階層頒佈之較重要之規則。此又將政策分爲下列三類：

1 立法政策 (Legislative policy) : 含有倫理前提之管理規則。

2 管理政策 (Management Policy) : 爲最高管理階層頒訂之廣泛非倫理之規則。

3 工作政策 (Working Policy) : 其他的規則。(註三)

沙爾肯斯基 (Ira Sharkansky) : 政策乃是政府的各種重要活動指示 蘊涵大量的資源，或

與衆多人們之福祉息息相關者，而政策制訂過程包括政府方案之形成、核准及執行。(註四)

關於公共政策之定義，以伊斯頓 (David Easton) 的界說者最爲簡明：「公共政策之制訂即是社會整體的價值標準和權力的分配。」他認爲公共政策應著重有關方面將來決策和行爲措施權威性計劃的管制，凡是集中注意於政府施政目標產品或輸出的人們，都以達成目標、價值、實施計劃之方案視爲公共政策。歸納起來，公共政策一詞的意義可列舉如下：

1 對於公衆問題的解決，即在思維上、知識上如何慎重運用處理。

2 對於管制政府的決策與行爲的規則、典範及方法的研訂。

3 對於未來趨勢和進行過程中若干因素的預測。

4 對於方案計劃目標、環境，及結果的確定。

5 對於公衆利益的努力爭取。

綜合以上公共政策的定義，可以對公共政策獲得了一些概念。所謂公共政策也者，乃政府機關與其

他社會團體，爲達成其業務目標與重心的長程計劃或工作綱領，而作爲管理者們確定與估計所負責任與進行程序的指針。推行政務必須基於明確的政策而循序實施；簡單的說，政策就是行動的綱領。政府的行政政策，就是指導政府機關活動發展方向和範圍的規定。廣義言之，政策是包括目的與方向。如就政策的整體而言，機關首長皆依據政策做爲裁決公務的張本。政策一經決定，進入執行階段，則須視行政的方法與程序是否良好，而且各級有關人員必須遵從政府機關首長的控制與指導，方不致於發生錯誤或陷於停頓。

再者，就學理觀點言，公共行政或企業管理，兩者應依「政策」爲工作指針也；而政策的制訂，乃集合政治理論與經濟理論、心理理論等於一爐。就經濟學觀點而言政策與決策應爲一事，公共行政學者則認爲無論公私機關組織，在採取重大措施前，如未能制訂長程的政策，則無所遵循，似與盲人騎瞎馬無異。故在長程作業上，政策亦爲公私機關組織重大措施之指針。

一般公共政策的形成，均可溯自國家和民衆的需求，然後依照當前所呈現的各種問題而分門別類，制訂各種政策，來對症下藥以解決問題。現代國家所遭遇的主要問題可分下列各類：

國防

商業

衛生

經濟管制

國際事務

運輸

收益保證

租稅

科學、太空及科技

社區與區域發展

法律執行

歲收分配

自然資源、環境及能源

教育訓練及就業

機關改組

農業

社會科學

公民權利

一般言之，公共政策可以概括公共行政的全貌，另一方面制訂政策的知識與技巧亦為公共行政的要素。

政策的內涵，包括兩方面：一為所要做些什麼的實質內容。另一為採取行動的一套方法程序。然而徒法不足以自行。人員、情報、知識、資源為主要因素。政策良否，皆以設計政策的主旨做為評估此一政策結果之基準也。

至於類似政策有關的名詞甚多，例如計劃、規則、方案、策略、戰略等。計劃為一種處理事務的程序方法和行政措施的辦法綱要。兩者均在採取行動之前擬定或制訂者。

規則也為另一名詞，不能與政策相混淆，規則為人員行為的範示，是簡單敘明如何做某一件事。故運用規則不須多加解釋。規則與規程及命令相似，不能常變更，否則朝令夕改人們無所適從。例如籃球規則、辦公室管理規則、請假規則……等。再如行政法規和行政程序都是機關運作行為的規則，可以指導主管和人員如何達成目的。以上各個名詞皆可以說是由政策一辭演繹而來，而且對於若干政策的推行均有幫助。任何政策執行過程經常運用此類名詞。方案一辭與上述計劃一辭兩者常交互使用，機關業務乃能有效進行也。

策略則常用來描述有關政策實施的計劃，其意義即謀求本身所有資源之有效運用，以求增加競爭實力、獲得優勢地位以達成目標。策略一詞，多半用於軍事上，又策略含有設計意思，亦可運用到公共政策如經濟和外交方面，以敘述或解釋政策之方法。戰略則為依據戰爭目的，估計敵人實力，運用一切的人力、物力、財力統籌全局，指導整個戰爭之方略。