

大學用書

論概策政公

朱志宏著

三民書局印行

公共政策概论

朱 志 宏 著

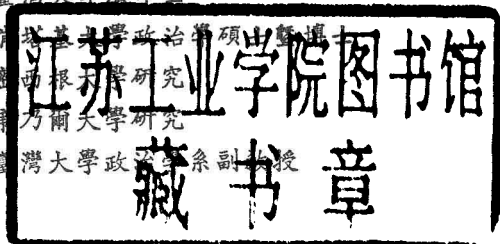
學歷：國立臺灣大學法學士

美國哥倫比亞大學政治學碩士

美國密西根大學研究

美國康乃爾大學研究

現職：國立臺灣大學政治學系副教授



三 民 書 局 印 行

中華民國六十八年七月初版

公共政策概論

基本定價貳元捌角捌分

著者 朱志宏

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷所 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十二號
郵政劃撥九九九八號

行政院新聞局登記證 版業字第〇二〇號

自序

近幾年來，美國的社會學家對於公共政策的興趣，日益濃厚。許多美國著名的大學紛紛設立政策方面的研究中心，大學有關科系也開始講授公共政策研究的課程；公共政策的學刊及專門研究公共政策的學術研究機構，遂漸次成立。

美國各大學在最近幾年所設立的政策研究機構與計劃包括：哈佛大學公共政策研究計劃 (Harvard Graduate Program in Public Policy)，加州大學（在柏克萊）公共事務研究所 (the Graduate School of Public Affairs at the University of California at Berkeley)，密西根大學公共政策研究院 (the Institute of Public Studies at the University of Michigan)，德州大學詹森公共事務學院 (the Lyndon B Johnson School of Public Affairs at the University of Texas)，賓州大學費爾公共政策研究學院 (the Fels Institute of Public Policy Studies at the University of Pennsylvania)。

美國許多研究機構，如蘭德公司 (Rand Corporation)，早年從事國防問題的研究，近年則致力於政策與社會問題的研究。在一九七〇年，蘭德公司設立了一所政策研究院 (a Rand institute for Policy Studies)，並成立了一個以三年為期的「政策分析」博士班。

美國政治學界也在近年成立了一個政策研究機構 (the Policy Studies Organization)，由政治學家與其他對政策研究感到興趣的人士所組成，政策研究季刊 (Policy Studies Journal) 即由該機構

所出版。政策研究季刊主要的目的，是在使讀者了解一般政策研究的發展趨勢，以及特別政策研究（如環境政策、民權政策、經濟管制政策、選舉政策、外交政策、犯罪預防政策、教育政策、福利政策等之研究）最近的发展趨勢。

公共政策這門功課，近幾年來也逐漸受到我國教育界的注意與重視，國內各大學也紛紛開授公共政策的課程；國立中興大學並且設立公共行政與政策研究所。公共政策的研究，可謂一時蔚為風氣，在國內奠定了基礎。

雖然，近幾年來，公共政策的研究，逐漸受到國內政治學界的重視，但是令人感到遺憾的是，迄今尚無一本理想的公共政策方面的教科書。就筆者所知，國內各大學公共政策課程，由於中文教材的缺乏，大多採用英文教本，對於同學們來說（特別是對於英語閱讀能力較差的一些同學來說），是一種相當沉重的負擔，因此，由國內學者自己來撰寫一本公共政策的教科書，實在有其必要。筆者撰寫這本「公共政策概論」，主要的目的是想要解決國內公共政策教材缺乏的問題，特別是為各大學選修公共政策課程的同學們，提供一些中文的資料。

此外，我們希望這本書，能夠幫助一般政治學系的同學，在公共政策方面建立明確的概念；公共政策研究受到重視是政治學最近的发展，一個政治學系的同學，對於政治學最新的發展應該有所瞭解。最後我們希望這本書對於政策制定者也有所啓示。據一般了解，政策制定者在制定政策時，不是依憑直覺的判斷，就是根據過去的經驗。而對於政策制定理論的剖析，以及決策過程錯綜複雜因素之分析常常不加以注意。因此，在這種情況下制定出來的政策，頗令人憂慮，若政策制定者本身對於公共政策的理論，能有相當的了解，或許能對決策工作有所助益。

筆者在臺大講授公共政策的課程已三年有餘。為了講課的便利，乃

編撰了一本公共政策的講義；這本講義，幾經修改、補充，始漸具規模，而成為本書的基礎。此外，曾經選修公共政策這門功課的臺大政治研究所的一些同學，對本書的撰寫與完成，也有很大的貢獻。在撰寫本書時，筆者亦曾參考他們在課堂上及讀書報告中所作的各種建議。

在撰寫本書的過程中，筆者一直秉持着：多面性、完整性和連貫性三個原則。筆者對多面性的原則，甚為重視；此一原則，係指我們要將目前最新、最重要的理論和觀念，熔為一爐。尤其像公共政策這樣一門新興的學科，更需要將各類衆說紛紜的理論及模型，逐一加以剖析、評論，藉以使讀者對於公共政策研究的現況，能有一個整體性的了解。其次是完整性的原則，一本教科書是否應該具備完整性的特徵，是一個見仁見智的問題。有些學者或者會認為，一本教科書，最主要的目的，不是在解答所有的問題，而是提出問題。但衡諸我國學生對於教科書的重視，一本教科書，倘若能對所提出的問題或所揭示的觀念，作適當的解答或澄清，可以給予讀者許多有關這方面的知識，如此，對讀者而言，當然有莫大的助益。筆者在撰寫本書時，儘量注意把握這個原則。第三個原則是連貫性的原則，一本教科書若能藉着一個共同的架構，將各章節連接成為一個首尾相銜的整體，讀者始能按着有系統的思路，來做整體性的吸收，而不致於得到的祇是一些零星瑣碎的觀念，而非整體的知識。連貫性的原則並不容易把握，因為連貫性的原則與多面性的原則可能發生抵觸，要達到連貫性的原則，最好的辦法就是用一種途徑（approach）來寫書，但是這樣一來，有許多理論或研究發現就必須捨棄，甚為可惜，此其一。當今學者用來研究公共政策的途徑，各不相同，要從其中選擇一個途徑，作為本書的架構，實屬不易，此其二。但是，即使如此，連貫性的原則却不得因此而忽略。本書為了使讀者對於公共政策有一整體性的認識，主要採取政策過程（policy process）的

途徑來貫穿各個章節，使首尾相連，而有一氣呵成之勢。

本書共分八章：第一章闡述公共政策的基本觀念，並說明研究公共政策的價值與目的；第二章介紹公共政策的理論模型；第三章分析影響公共政策制定的各因素；第四章到第八章則以政策過程為基本架構，分別討論公共問題的性質，以及促使政府注意到公共問題的途徑、政策的規劃、合法化、執行和評估；第九章是結論。

須培琳同學幫忙繕寫，郭淑雅同學幫忙校稿和整理資料，不遺餘力，謹此致謝。內人張碧珠女士自始至終參與本書撰寫的工作，其在提供意見，整理資料、潤飾文字等各方面，貢獻良多，熱忱感人，謹此致上崇高的敬謝之意。惟近代公共策研究發展迅速，無論理論與實際應用方面均日趨廣闊，故深感個人所學有限，本書疏漏謬誤之處，自所難免，本人除應繼續努力求進之外，尤望師長先進不吝賜教是幸。

朱志宏 序於台北

公共政策概論 目次

第一章 緒 論

一、公共政策的定義.....	1
二、公共政策研究的沿革與發展.....	8
三、研究公共政策的價值.....	12
四、科學主義、行動主義、公民教育.....	13
五、政策分析與政策倡導.....	14
六、政策分析與政策制定：從知識到行動.....	17
七、政策象徵性的價值.....	20

第二章 公共政策的理論模型

一、緒 論.....	25
二、模型概說.....	26
三、制度的模型.....	27

2 目 次

四、團體理論的模型	31
五、秀異份子模型	33
六、理性的模型	36
七、漸進的模型	46
八、博奕（遊戲）理論模式	50
九、系統理論模型	53
十、理想決策模型	56
結 論	63

第三章 影響公共政策制定各因素之分析

一、政治文化與公共政策	68
二、公共輿論與公共政策	72
三、秀異分子的態度與公共政策	77
四、政黨與公共政策	79
五、利益團體與公共政策	80
六、立法人員與公共政策	84
七、行政人員與公共政策	87
八、外來因素與公共政策	88

第四章 公共問題及使政府注意到問題的途徑

一、公共問題	94
二、公共問題的種類	96
三、政策議事項目	97

四、公共問題達到議事地位的過程.....	99
----------------------	----

第五章 政策的規劃

一、規劃是什麼？有誰參加？.....	111
二、規劃系統和制度	113
三、制度對規劃的影響	115
四、政策規劃的類型	116
五、政策規劃戰略上的考慮	117
六、制作政策決定	120
七、三個實際可行的決策原則	128
八、行政機關參與政策制定者之貢獻與限制	133
九、行政機關決策制定的特徵	146

第六章 政策的合法化

一、合法性	155
二、合法過程的意義	160
三、合法過程的參與者	161
四、國會多數聯盟的建立	162

第七章 政策的執行

一、何謂行政	169
二、政策執行的參與者	173
三、新、舊政策執行機關	175

四、對行政機關的支持	177
五、如何執行政策——政策執行的兩個層次	178
六、順服	182
七、順服的原因	183
八、不順服的原因	186
九、行政機關與政策順服	187
十、強制在政策執行中的角色	189

第八章 政策的評估

一、何謂評估	193
二、評估者	196
三、政策評估的幾個層面	201
四、評估公共政策制定的理論架構	203
五、政策之循環	226
六、政策評估可能遭遇的困難	229
七、政府機關從事政策研究與評估不力的原因	232
八、學者從事政策評估工作可能引起的問題	233

第九章 結 論

一、如何結束一個政策過程	239
二、政策效果的類型	242
三、能否對政策作價值上的判斷	248

第一章 緒 論

一、公共政策的定義

公共政策受到人們的重視，乃是晚近之事。公共政策研究的範圍是一個新的領域，闡述公共政策制定的模式 (models) 和理論 (theories) 尚屬建造階段，藉着學者們積極地倡言立說，固可日益闡明其精義，然而目前的現象，却是學者見解紛紜，莫衷一是。理論、模式姑且不論，即便是「公共政策」(public policy) 的意義為何，仍來說不一，難窮其意。

政策一詞，意義甚為混淆，政策或可指一項方案 (proposal)，或可指一項正在進行中的計劃 (an ongoing program)，或可指計劃的目標 (the goals of a program)，或可指一項計劃對其所欲解決之社會問題所產生的影響 (the impact of a program on the social problems that are its target) (Sharkansky, 1972:3)。政策一詞的意義，有時相當廣泛，如美國外交政策，有時又甚為狹窄，如學校營養午餐政策。因此，「公共政策」意義的澄清，實為當務之急。

首先，介紹幾位著名學者對公共政策所下的定義。

拉斯維爾(Harold D. Lasswell) 和坎普蘭 (Abraham Kaplan) 兩位學者在他們一九五〇年合著之「權力與社會」(Power and Society) 一書中曾指出：「政策乃係為某項目標、價值與實踐而設計之計劃。政策過程則包括各種認同、需求和期望之規劃、頒佈及執行」(policy is a projected program of goals, values and practices; the policy process is the formulation, promulgation and application of identifications, needs and expectations) (Lasswell and Kaplan, 1950:71)。

關於這個定義，有一點頗值得我們注意：即拉斯維爾及坎普蘭兩位學者強調政策必須是目標取向的 (goal-oriented)。其他學者，如費德烈克 (Carl Friedrich) 和范戴克 (Vernon Van Dyke) 對政策的見解，和拉、坎二氏頗為相同。費德烈克說：「政策觀念的一個要件是：政策具備目標、標的或目的 (goal, objective, or purpose)。」(Friedrich, 1963:79)。范戴克認為，政策應包括三個要件：即(一)目標；(二)為達成該目標所作的計劃或策略，以及草擬行動的規範與步驟；及(三)實際行動 (Van Dyke, 1968:27-28)。簡言之，上述幾位學者一致認為，一項行動必須要有目標，如是方構成政策，否則不能稱之為政策。

蘭尼 (Austin Ranney) 曾在「政策內涵之研究」("The Study of Policy Content") 一文中，為「公共政策」下了一個周詳的定義 (Ranney, 1968:7)。依蘭尼之見解，公共政策的意義包含五個條件：(一)有一個或一組特定的目標；(二)有一個擬定的方針——為達到前述之目標，而擬具出一套特別的行動過程；(三)有一條已經選定的行動路線——此乃指由前項擬定的方針，選擇一條正確可行的行動路線。申言

之，不僅要在若干可能的方案中，確定何者與特定的目標相符，同時，還要從幾條可能的行動路線中，精確地找出一條可行的行動路線。(四)意旨(intent)的宣佈——決策者用公開或秘密的方法，宣佈當局決策的意旨(intent)及執行的方法。(五)意旨的執行：當局決定妥目標、方針、行動路線及宣佈意旨後，執行意旨的實際行動隨即展開。

蘭尼認為，上述的定義不但適用於社會上任何種類的政策，而當適用於「公共」政策時更具特殊的意義：公共政策的制定，從草擬到執行皆在伊斯頓所謂之政治系統中的當局(authorities)中進行。當局者乃指「長者、酋長、行政首長、立法人員、法官、行政人員、議員、君王等等」。這些人，每天都要處理政治體系中的各項業務，並負有處理這些事務的責任。而且，在其職權範圍內所採取的行動，能為多數人所接受，且具有拘束力。

伊斯頓(David Easton)認為，公共政策是政府對整個社會的價值作權威性的分配(authoritative allocation of values) (Easton, 1953:125-141)。此處所謂的「價值」係指社會上一般人認為有價值，想得到的有形或無形的東西，如權力(power)、財富(wealth)、技能(skill)、知識(knowledge)、安全(security)與聲望(prestige)等。「權威性的分配」是指政治系統(system)經由決策制定過程，將上述各種價值分配於體系內的成員，由於上述諸價值皆具有稀少之特性，非人人所能得到，即使得到，也不一定能滿足其需求。故政治體系於分配價值時，對某些成員的報酬(rewards)，自然形成對其他成員的剝奪(deprivation)。抑有進者，政府所作的價值分配恆具強制性，不接受政府政策者，便會遭受懲罰。其他社會系統，如家庭、教會、學校等，雖亦作決定，然而家庭系統之決定，只影響到家庭內之成員，教會系統之決定，只影響到教會之成員，學校系統亦然。

惟有政治系統之決定才能影響到政治體系內的各個次級系統 (subsystem) 包括：家庭、教會，和學校等。換言之，惟有政府所作的價值分配始具概括性 (inclusiveness)，其他次級系統所作之價值分配則否。

在「瞭解公共政策」(Understanding Public Policy)一書中，戴氏 (Thomas Dye) 為公共政策下了一個簡明的定義：他說：「凡是政府選擇要做的或者不要做的決定，即是公共政策。」("Public policy is what the government chooses to do or not to do") (Dye, 1978 : 3) 戴氏對公共政策所下的定義，有兩點值得我們注意。第一，戴氏明白地指出，只有政府才具有作權威性價值分配的能力，也只有政府選擇要做的或者不要做的決定，才會影響到整個社會。戴氏對公共政策所下的定義與伊斯頓的定義有一共同之處；兩位學者皆明白指出，公共政策是政府制定的政策。其次，戴氏認為，政策未必具有目標，亦即未必是目標取向的。他告訴我們，我們觀察所及的是，政府作為或不作為的事實，至於政府的一項措施，是否的確具有目標，往往無法確知。我們祇能假定，當政府採取某種行動時，該項行動是具有目標的。一個適當的公共政策的觀念，應能涵蓋政府的一切行動，而不僅限於政府或其官員所表明的意向 (stated intentions)。拉斯維爾等學者對政策所做的定義，比較偏重於政府的行動；因為政府的行動對社會可能產生重大的影響。其實，在面臨一項社會問題時，政府拒絕採取行動，其對社會所產生的影響，也可能是十分嚴重的。有鑑於此，戴氏對公共政策所下的定義：公共政策是政府選擇要做的或者不要做的決定，堪稱允當。

夏坎斯基 (Ira Sharkansky) 認為：「政府的重要活動即為公共政策」 (the important activities of the government) (Shark-

ansky, 1972 : 3) 政府從事的活動種類繁多，而且動員的人力、資源亦多寡不一。夏坎斯基告訴我們，公共政策係政府重要的活動。換言之，公共政策係指牽涉到大量人力、資源的政府決策，或關係到許多人利益的政府決策。他又指出，政策制定過程包括規劃 (formulation)、贊同 (approval) 和執行 (implementation) 三個階段，同時，參與決策制定過程者，主要是行政人員，除了行政人員外，還包括許多與此政策有利害關係的成員，諸如政府其他部門（如立法、司法部門）的官員、公民、利益團體、政黨，甚至於外國有關人士等。一個政策的制定，即係由上述各類參與者的交互影響，肝衡各方意見所產生的結果。

公共政策指的是政府所作的決定，而且唯有政府所作成的決定，才能稱之為「公共」政策。不過，當吾人推究公共政策所以產生的背景原因時，則將發覺，因已有某類問題存在，而問題本身牽涉到大多數人，並成為公眾的問題時，才有可能經由各種途徑，讓政府獲知問題的存在，並作成一定的決定。故吾人若僅觀察政府決定做與不做的事務本身，充其量只能對公共政策有個粗淺的了解而已。

過去，學者們都是在問題已經受到政府注意，並且政府已在處理時，才開始對政策問題加以研究。鍾斯 (Charles O. Jones) 則持不同的看法；他認為問題不但是對政府行動的一種刺激，而且問題本質往往就決定了政治過程的性質。因此，他特別將有涉及到公共政策的「問題」提出來討論。

鍾斯以公共問題為核心，來研究公共政策的內涵，是一個值得我們參考的構想。在此，先引述鍾斯對「問題」所下的定義：「問題」係指「一些人類的需要、挫折或不滿足，由本人所認定，或為他人所認定，必需去謀求一解決的方法。」(Jones, 1970 : 17) 根據這個定義，「問

題」的構成要件至少有二：第一，單單有需要、挫折、或不滿足並不就構成問題；我們有各種需要，但並未面臨各種問題。祇有當需要對我們形成足夠的緊張程度，勢必要去尋求解決的方法，來緩衝這種緊張時，需要才變成問題。其次，需要、挫折或不滿足，有時非由當事人所察覺，而係由他人所認定。譬如，政策制定者便常常主動地去發現人民的疾苦，找出人民的需要，然後根據這種發現來制定政策。這樣制定出來的政策，和人們的實際需要可能有一段距離，反饋作用 (feedback) 能夠調整這個距離。關於這點，容後詳述。

問題有公私之分，鍾斯對公共問題所下的定義是：「一些人類的需要、挫折或不滿足，由本人所認定，或為他人所認定，而想謀求一解決的方法。在謀求解決方法時，與問題沒有直接聯繫的人，認為他們亦受到牽連並起而響應。」(Jones, 1970 : 20)

當人們受到問題的影響，感覺到問題的存在，並作相對的反應時，此一問題就因為許多人牽涉在內而成為「公共問題」。有些公共問題可能會由政府處理，而制定為公共政策，有些則否。當然私人的要求，也可能經由各種管道 (channels)，要求政府加以解決，並做成決定。但一般而論，在討論公共政策時，吾人所應注意的是具有廣泛效果，且有多數人民要求政府有所作為的公共問題。

公共政策所牽涉到的實質問題範圍是非常廣泛的；它包括了國防、外交、教育、福利、警政、道路建設、稅收、房屋興建、社會安全、健康、就業、都市發展、通貨膨脹與經濟蕭條等等。可以說凡是與人民日常生活有關的問題幾乎都包括在內，如果說現代人民是生活於各式各樣公共政策的影響下，當非言過其實。

由公共問題推演到公共政策，其間的過程也很複雜。如前所述，鍾斯的過程分析是以「問題」的產生至「問題」的解決為中心，並與政府