

# 論析公共政策

大學用書

# 公共政策析論

張世賢 著

國立政治大學政治研究所博士  
美國耶魯大學社會暨政策研究所博士後研究  
美國密西根大學、美國加州大學柏克萊分校  
公共政策研究所客座研究員  
現任國立中興大學公共行政系教授兼系主任

五南圖書出版公司印行

## 自序

民國六十三年八月到中興大學公共行政學系任教，與當時系主任湯絢章教授，共同講授「公共政策」課程，至今已十二週年。其間寫了不少公共政策的文章，經過整理，選出這些文章，分三篇，第一篇「公共政策的分析理論」、第二篇「公共政策的研究課題」、第三篇「政策評論」。這些是由謝明芳先生整理，並經李弘暉先生校對初稿。非常感謝他們的幫忙。

這本論文集，對公共政策的研究只是一個起步而已，還有漫長的路要努力前進。十二年來，受到不少「公共政策」學界的先進、同仁的鼓勵，非常感謝他們。

但是這裡要特別感謝的，依照時間次序，首先要感謝易君博老師，他在民國六十一年，我進政大博士班時，他啓導了我研究的方向：「公共政策」。沒有這個方向，絕不會有這本論文集的出現。

再次，感謝湯絢章老師，他延攬我到中興大學任教，沒有教學相長的機會，亦不會有今天的知識。再次，

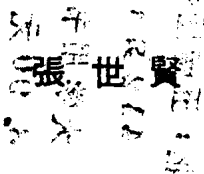
2007/1/10

194207/01

感謝教育部給我博士後公費出國進修的機會，使我到美國耶魯大學、密西根大學、加州柏克萊大學，開了眼界，使我的觀點比較開濶。

最後，感謝五南圖書出版公司楊發行人榮川先生，他慨允了在民國七十年出版林水波先生和我合寫的「公共政策」，使得我們的論點能有廣泛受到批評和指教的機會，而不斷激勵和鞭策自己。

這些文章因發表在不同的場合和雜誌，格式略有不同，為保存原有風貌，不作統一格式。但亦是本書缺點之一。其他仍有甚多缺點，希望 博雅君子不吝指教，



張世賢

民國七十五年十月

# 公共政策析論

## 目 次

### 第一篇 公共政策的分析理論

#### 1 林布隆「漸進調適」科學之研究

壹、學說演進的簡史 / 2

貳、評論者的意見 / 13

叁、反駁的論據 / 17

肆、結 論 / 34

#### 2 社會指標應用於政策分析與政策制訂之探討

前 言 / 41

壹、社會指標的由來 / 42

貳、政策資訊與社會指標的分類 / 46

|                     |      |
|---------------------|------|
| 叁、政策制定的基本因素         | / 55 |
| 肆、社會指標應用於政策分析與制定的問題 | / 57 |
| 伍、結 論               | / 65 |

### 3 企業對公共政策的影響：理論分析

|                   |      |
|-------------------|------|
| 前 言               | / 79 |
| 壹、企業影響公共政策制定的動力所在 | / 81 |
| 貳、企業影響公共政策制定的情形   | / 86 |
| 叁、企業影響公共政策制定優越的原因 | / 94 |
| 結 論               | / 98 |

### 4 政策執行資源投入度之分析

|       |       |
|-------|-------|
| 壹、前 言 | / 101 |
| 貳、經 費 | / 102 |
| 叁、人 員 | / 104 |
| 肆、資 訊 | / 104 |
| 伍、權 威 | / 107 |
| 陸、結 論 | / 108 |

### 5 政策執行標的群體之訂定

|               |       |
|---------------|-------|
| 前 言           | / 111 |
| 壹、標的之內涵       | / 113 |
| 貳、標的群體之確定     | / 120 |
| 叁、標的群體特性之測定   | / 123 |
| 肆、標的群體含蓋範圍之認定 | / 129 |

伍、標的群體之估計技術 / 134

陸、結 語 / 144

## 6 政府能力概念之分析

前 言 / 145

壹、政府能力的特性 / 147

貳、政府能力的內涵 / 148

參、學者的檢證 / 151

結 語 / 161

## 7 行政機關組織設計的有效性

壹、前 言 / 163

貳、交動的涵義 / 164

參、交動的基礎 / 168

肆、交動的衡量 / 169

伍、最少的交動成本 / 175

陸、結 語 / 176

## 8 從公共政策的觀點闡述民權主義的政治平等

前 言 / 179

壹、政治平等在民權主義的重要性

貳、政治平等的商榷 / 195

參、結 論 / 209

## 第二篇 公共政策的研究課題

## 9 科技發展與公共政策

- 壹、前 言 / 211
- 貳、科技與公共政策的實質關係 / 215
- 參、科技發展對公共政策的影響 / 217
- 肆、公共政策對科技發展的影響 / 229
- 伍、結 論 / 237

## 10 有線電視與公共政策：有線電視對政策問題建立之影響

- 壹、緒 論 / 249
- 貳、對問題認知的影響 / 260
- 參、對議程建立的影響 / 273
- 肆、對不決定的影響 / 291
- 伍、結 論 / 300

## 11 環境政策：公共政策研究課題之一

- 前 言 / 307
- 壹、環境危機的由來 / 310
- 貳、環境政策的確立 / 314
- 參、環境政策的執行 / 319
- 肆、環境政策的研究 / 325
- 伍、結 論 / 331

## 12 選舉與公共政策

|     |   |       |
|-----|---|-------|
| 壹、前 | 言 | / 335 |
| 貳、條 | 件 | / 344 |
| 叁、作 | 用 | / 351 |
| 肆、限 | 制 | / 362 |
| 伍、結 | 論 | / 368 |

## 13 論行政革新的動力

|          |         |
|----------|---------|
| 壹、擴散理論   | / 376   |
| 貳、機關屬性理論 | / 379   |
| 叁、動機理論   | / 381   |
| 肆、環境理論   | / 384   |
| 伍、資源理論   | / 386   |
| 陸、結      | 論 / 387 |

## 第三篇 政策評論

## 14 從公共政策觀點論政次與常次的分際

|            |       |
|------------|-------|
| 壹、政次與常次的區分 | / 391 |
| 貳、晚近的發展趨勢  | / 393 |
| 叁、對文官制度的尊重 | / 395 |

## 15 「世事如棋」與策略家

## 16 社會救濟政策的實踐

|           |       |
|-----------|-------|
| 壹、政策的專業化  | / 402 |
| 貳、政策的職責機構 | / 403 |
| 參、政策的救濟對象 | / 403 |
| 肆、政策的執行經費 | / 403 |
| 伍、政策的輔佐機構 | / 403 |
| 陸、政策的執行方法 | / 404 |

## 17 壓力團體與行政命令的合法化

|                  |       |
|------------------|-------|
| 壹、行政機關制訂行政命令的權限  | / 407 |
| 貳、立法院審查行政命令的依據   | / 408 |
| 參、立法委員受壓力團體影響的程度 | / 409 |
| 結 論              | / 411 |

## 林布隆「漸進調適」 科學之研究

1959年春，美國耶魯大學經濟學副教授林布隆（Charles E. Lindblom），在美國公共行政評論，發表「『漸進調適』的科學」一文，主張：傳統的廣博理性決策，應用於政策分析，不切合實際；提出漸進調適的決策。他認為他的漸進調適決策，較實際、較科學、亦較妥當<sup>①</sup>。二十年來，對政策分析的理論影響甚大，並且亦受到批駁。學術界，一提到「漸進調適」，或「漸進分析」、「漸進主義」

\*\*\*\*\*

註1: Charles E. Lindblom, The Science of "Muddling Through", Public Administration Review, Vol, XIX No. 2 (Spring 1959), pp. 79-88. Muddling Through 或譯為摸索調適，見：曹俊漢，「論『摸索調適』的科學」，中央日報，第2版（70年8月12日）。或譯為邊際調適，見：林水波，「公共政策分析的基本模型」，憲政思潮，第40期，（66年12月），頁143。

便與他的大名連在一起；同時，提到他的名字亦使人聯想到「漸進調適」等這些名詞。他的大名與這些名詞幾乎已經不可分離的，是二而一，一而二的。

1973年年底，他又在同一刊物（美國公共行政評論）發表「尚未做成，仍需調適漸進」，對於二十年來他所備受攻擊的「漸進調適」，提出澄清和補充<sup>②</sup>。本文旨在探討其「漸進調適」科學，分(1)學說演進的簡史，(2)評論者的意見，(3)反駁的論據，(4)結語，敘述之。

## 壹、學說演進的簡史

林布隆教授目前本職耶魯大學經濟與政治學「首席講座教授」（Sterling Professor），兼任社會政策研究所所長。一九一七年三月廿一日生於美國加州，一九三七年史丹佛大學畢業，主修經濟學及政治學，一九四五年獲得芝加哥大學經濟學博士。未獲博士學位前，一九三九年即開始教書生涯，在明尼蘇達大學經濟系任教，一九四六年離開該校，前往耶魯大學任教迄今。其間雖曾外調，但底缺仍保留在耶魯大學。

一九五四學年度在行為科學高級研究中心任研究員。一九六〇學年度任Guggenheim研究員。一九六三、六四學年度出任美國印度大使館經濟參事，兼美國國際開發總署駐印度辦事處主任。一九六八、六九學年度任耶魯大學社會科學院（Division）院長，一九七二，

\*\*\*\*\*

註2:Chales E. Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through" Public Administration Review, Vol 40. No.6 (Nov./Dec. 1979), pp. 517-526.

七三學年度任政治系主任，一九七五學年度當比較經濟學會主席。一九七九學年度當任美國政治學會會長。

林布隆的「漸進調適」科學，1953年即有雛形，稱為「漸進主義」(incrementalism)，1958年在「政策分析」一文暫稱「第二種方法」(the second method)，1959年才稱「漸進調適」科學，1963年稱「斷續漸進主義」(disjointed incrementalism)，並歸納其理論基礎，分述如次：

### 一、1953年「漸進主義」

林布隆教授的「漸進調適」學說，根植於他早年經濟學的深厚基礎，再加上受到耶魯大學研究民主政治學風的影響，發展出他的「政治經濟學」(Political Economy)的一家之言<sup>③</sup>。

其論點的雛形，早見於一九五三年的「政治、經濟、和福利」一書，此書是政治學的經典之作，日本是有譯本暢銷，而國內仍乏人推介。這本書提出社會政治過程有四種基本形態<sup>④</sup>：

1是價格體系(The Price System) 價格由企業家所控制，並亦控制企業家。價格最先是由供給與需要決定的。供給多，需要少，價格自然下降；供給少，需要多，價格自然上升。價格高，企業家有利可圖，便多生產。價格低，企業家無利可圖，便少生產。另外  
.....

註3：國內首先介紹「政治經濟學」是：袁頌西，「理性與政治行為」：湯斯、布卡爾、鐵洛克，三氏理論之分析與檢討，食貨，復刊一卷一期，(60年4月)，頁39-49。

註4：Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, Politics, Economics and Welfare (Chicago: The University of Chicago Press, 1953), pp.82-85, 171-368.

，企業家可改變經營方式，採用科學管理，或更新機器設備，降低生產成本，並利用廣告宣傳，刺激購買慾，使需求量增加，價格便受到企業家的控制。在政治上亦然，社會大眾需要服務，政治領袖需要權位。社會大眾支持政治領袖以獲得其服務，政治領袖提供服務以換取權位。只有苦勞而無權位，政治領袖不肯屈就；只有權位而不提供服務，不能獲得社會大眾支持。兩者相互控制，有如「價格體系」。「價格體系」在政治上比喻：社會大眾控制政治領袖，亦為政治領袖所控制。

2 層級體系 (Hierarchy) 層級體系由上而下，層層節制控制。層級體系為政治領袖所利用及控制；做為達成其目的的工具。層級體系的形態及組織結構，隨其目的而不同。層級體系內部，層級分明，上層控制並節制下層。層層控制，在控制中層層貫徹，由上至下不致變質。各層級唯有遵照上層級的指令行事，缺乏明顯的自由裁量權；並且技術與機能分工細膩，各層級各部門均只是整體的一部份，缺乏自己所單獨擁有的資訊及設備，亦沒有自主權，即以整體為一單元。層級體系的形態是做為政治領袖所利用及控制的工具。

3 多元體制 (Polyarchy) 多元體制表現在現行的社會政治過程是：選民可以自由、公平、公正、公開地在選舉的時候依規定選擇他們的政治領袖（多元政治權力中心）。且政治領袖間，亦是自由、公平、公正、公開地相互競爭，以被選為公職人員。非選舉產生的行政人員受民選公職人員的控制，並受到公務人員法規的保障。民選的公職人員，隨時因不再競選連任、或競選連任落選，而必須去職。多元體制的形態是各政治領袖受到控制。

4 議價 (Bargaining) 商場上，買賣雙方相互討價還價，妥協折衷的結果，雖然雙方均不十分滿意，亦不是自己理想的價格，但

亦只好接受；因為這是雙方可以成交的價格。在政治上所表現的是：各個政治勢力團體（如政黨、政治派系、利益團體等）相互的協調、妥協、折衷、交易。議價的形態是政治領袖間的相互牽制。

這四種基本形態如應用於決策，則除「層級體系」形態可以由單方面的意思便可做成決策（例如上級經單方面思考分析後，做成決定，命令下級）外，其餘三種，決策是彼此間互動的結果，沒有一方可以單獨做決定。例如：「價格體系」，企業家的產品沒有人買，只好削價出售；原來價格較低的產品，因突然一窩蜂搶購，價格便提高。價格不是單方面決定的。「多元體系」，決定的做成是由各政治權力中心相互互動的結果，沒有一方可獨自做決定。「議價」，是由買賣雙方討價還價，妥協的結果，沒有一方想做什麼。

由此，在政治上如果要做決策，聰明的方法是站在相關人的共同基礎（即共識Consensus）上做決策，比較能夠面面俱到，為大家所接受；從目前共識的基礎上逐漸推展，他稱之為「漸進主義」（incrementalism）。漸進主義是社會行動的方法，在幾個相差甚微的方案中，比較其得失，採取其中較好的方案，此方案或只與現實狀況做相當微小的調適，或雖做較大的調適，但以其後果在現實狀況中可掌握者為限。其優點為：

1 所有考慮的方案與現實狀況差距不遠，可以預測，且可掌握。若所考慮的方案與現狀差距太遠，則難以預測。

2 人們對自己的需求，往往不一定弄清楚，有了漸進的方案，人們可以嘗試一下，檢定這些方案是否真正屬自己喜歡的。就好像吃東西一樣，先嘗一小口，覺得自己喜歡，便進行選擇，不喜歡，再找別的。不要一下子吃一大口，覺得不對勁，再吐出來。

3 人們有許多各種不同的目標，這些目標往往是相互衝突的，而

需彼此間某種程度的相互協調。如果人們做決定，一下子遠離了原有的狀況，則各目標內部間的秩序弄亂了，得之於此，必失之於彼，對人們不一定有利。

4. 漸進的方式，有助於人們檢定其所做的抉擇是否正確。即人們可以比較抉擇前後的差異。社會現象相當複雜，漸進的方式，在抉擇過程前後，可以孤立某一因素，清楚地比較出其利弊。

5. 漸進的方式，較有把握，可以控制。縱使錯了，亦易於糾正，而大幅度的改變現狀，錯了便難以改正，一錯便錯到底。

## 二、1958年「第二種方法」

1958年，林布隆提出「政策分析」批評傳統的政策分析（稱為第一種方法）是(1)在探討政策問題時；太着重理論在政策情勢的應用，(2)太着重所有重要的變項，對變項一一廣博地分析，(3)太着重價值，將價值做為方案抉擇的標準，(4)運用政策假設（Policy assumption），着重從理論所引申出來的一般規則。他認為漸進分析（稱為第二種方法），可以從較踏實的觀點進行。

1 不依賴理論作為政策分析或制定的指導原則；許多實際的政策分析或制定是配合現實情況的需要或限制，是超越理論的。其理由：現實政治大抵是漸進政治（incremental politics）。對於政策問題，各政治領袖或政黨大抵皆有共識，所能調整改變者只在一些小小的支節，即只能漸進。因此各政治領袖或政黨想那麼多理論在實際政治不一定應用得上。並且分析大抵亦都只是漸進的、比較的、連續的、用不着一大套理論。

2 雖然政策分析或制定時常出現許多變項，但漸進分析只注意及幾個重要變項。其所作的分析是片斷的。只包括少數幾個變項，許多

重要變項皆被排除；方案的考慮亦只限於少數的幾個，不是廣博的。分析亦不深入。

3 價值與事實在漸進分析中交互為用，混合在一起。在現實的政治中，大體均已有了基本的價值共識，不必再尋求各種不同的價值標準做為決定的標準。

4 漸進分析着重社會上既有的政策前提，在此政策前提下，政策的決定較有可能被社會上一般的人所接受。並且亦與現實的差距不會太遠，較有把握，較能控制，不致冒險⑤。

表一 傳統模式與漸進模式比較表

| 模<br>式<br>標<br>準 | 理 性 廣 博 ( 根 的 ) 模 式      | 連 續 有 限 比 較 ( 支 的 ) 模 式   |
|------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1.目標與<br>行動      | 明顯區分。<br>明確的目標是政策方案分析的前提 | 不區分。<br>相互混淆。             |
| 2.目的與<br>手段      | 由目的與手段的分析<br>先確定目的，再找手段  | 不區分<br>目的手段間的分析不適宜且有限     |
| 3.“好”<br>的政策     | “好”的政策是由達成目的的最<br>佳手段產生  | “好”的政策是由同意產生              |
| 4.分析的<br>情形      | 廣博的、周全的                  | 極有限：忽略了重要後果、可行<br>方案、價值標準 |
| 5.理論着<br>重情形     | 太依賴理論                    | 由連續比較，減少對理論的依賴            |

\*\*\*\*\*

註5: Charles E. Lindblom, "Policy Analysis" The American Economic Review Vol. XLVIII, No. 3 (June 1958), pp. 298-312.