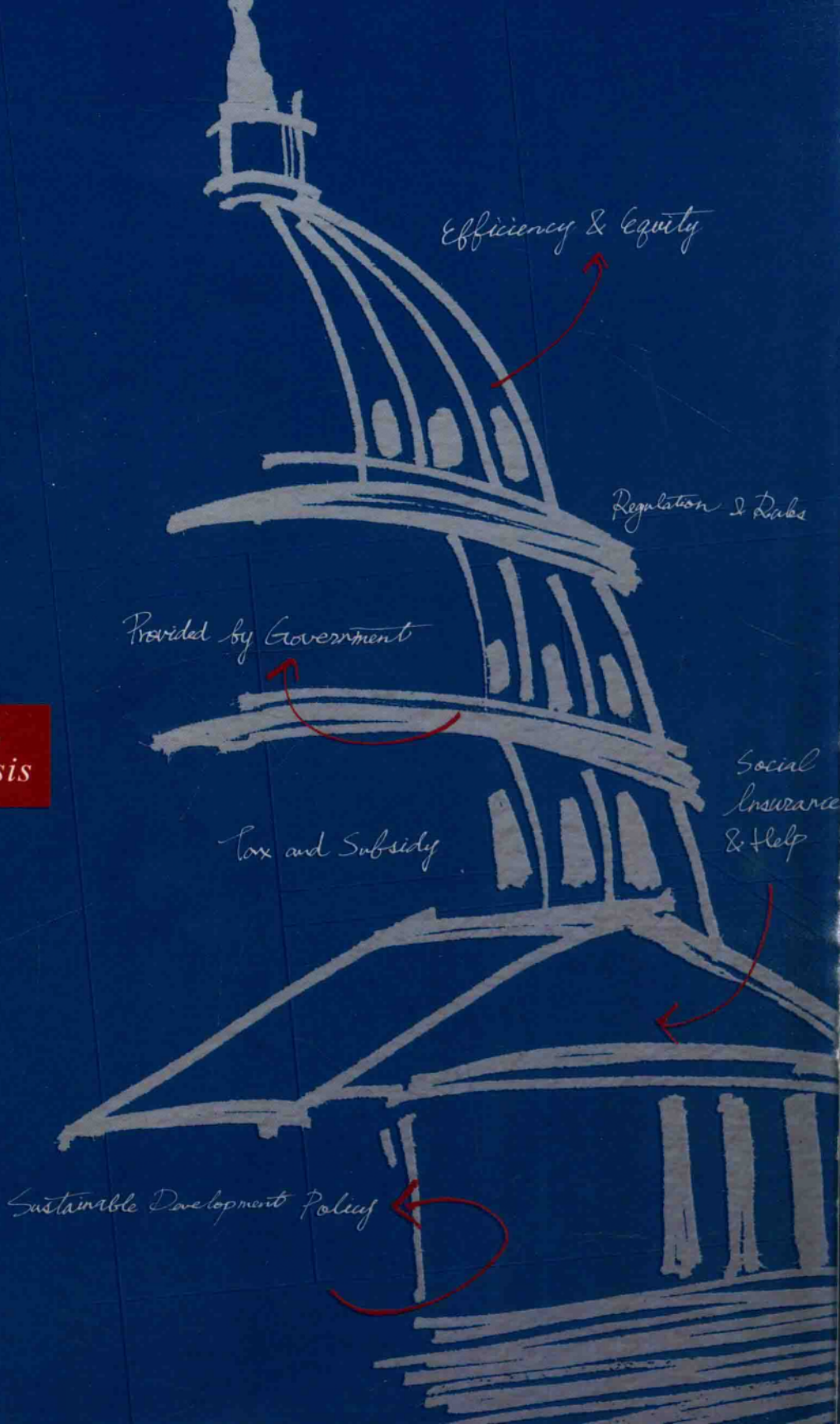


政策分析

Policy
Analysis

徐仁輝、郭昱瑩
著



勝
T-WISE

搜尋  智勝關鍵的解

www.bestwise.com.tw

本書特色

政策分析是一門結合政治學與經濟學的學科，因此必須有經濟學理論與工具作基礎，更須掌握政策形成、採納、執行、評估與回饋等階段的各項政治影響因素。

本書是國內第一本融和政治學與經濟學觀點來闡釋政策分析的學術專書，對於公共政策學科提出最新與完整的理論整理與探討，內容包括政策分析的定義與內涵、市場與政府的角色與功能、市場與政府失靈的原因；政策目標則包含資源配置效率、所得重分配、社會保險與國家社會永續發展等；政策工具則有利用市場機制、租稅與補助、法規與管制、非市場提供，以及社會保險與永續發展政策等；並同時深入介紹公共政策的採納與執行、成本效益分析、多屬性效用模型，以及政策分析的展望等；最後提出政策分析的藝術面與技術面之精進與創新思維與建議。

本書的涵蓋範圍甚廣，可以作為公共政策、政策分析與政策科學等相關課程最理想的教材，也是有興趣人士進修的最佳讀本。



52MPA02001

ISBN 978-957-729-969-7



9 789577 299697

政策分析

Policy Analysis

徐仁輝・郭昱瑩 著

智勝文化

政策分析

Policy Analysis

國家圖書館出版品預行編目資料

政策分析 / 徐仁輝, 郭昱瑩著. -- 初版. -- 臺

北市 : 智勝文化, 2014.08

面 ; 公分

ISBN 978-957-729-969-7 (平裝)

1. 行政決策

572.9

103014910

作者/徐仁輝、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/2014 年 8 月初版

定價/350 元

ISBN 978-957-729-969-7



Policy Analysis

by Jen-Hui Hsu and Yu-Ying Kuo

Copyright 2014 by Jen-Hui Hsu and Yu-Ying Kuo

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址 : <http://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。

為尊重著作權及符合「合理使用」原則，

若有本書 PPT 及各章授權使用需求，請與本公司版權部門洽詢。

序言

政策分析是公共政策規劃階段相當重要的一環，其理論發展與實務應用深受經濟學與政治學的影響，證諸邏輯實證與後邏輯實證兩個典範對政策分析之影響即可觀之。就經濟學強調之經濟理性而言，重視公共政策的效率，關切政府與市場的角色及職能、社會福利資源有效率與合理配置等議題。而政策分析的政治理性，正如後邏輯實證論所揭櫫之溝通理性，重視公共政策的論述、詮釋與批判，落實審議民主的精神與作法，擴大在地專家與民眾參與，凝聚政策信念，提升公共政策相關利害關係人的接受度。

以經濟學觀點論述政策分析，本書剖析市場與政府的角色，探討市場與政府失靈的各種原因，進而提出政策工具目標；目標包括促進資源配置效率、改善所得分配、社會保障與保險、以及永續發展等。公共政策工具則大致分類為利用市場機制、租稅與補助、法規與管制、非市場提供、社會保險與永續發展等政策，相當完整的涵蓋了現代國家的所有公共政策種類。對於各項政策備選方案的選擇，本書則介紹成本效益分析理論、步驟、計算方式與質化成本效益分析、調整的成本效益分析、成本效能分析以及多屬性效用模型等各種方法進行備選方案的比較，期能尋求最佳之解決方案。

基於政治學觀點之政策分析，本書於政策採納與執行專章，分別由利益團體理論、制度理性選擇、路徑依賴、倡議聯盟架構、社會建

構理論、多元流程模型與間斷平衡理論說明政策分析的政治性，藉由釐清行動者與其動機、信念、資源與決策場域，提升公共政策的政治可行性。

國際間有關政策分析的教科書以 Weimer 與 Vining 兩人所著 *Policy Analysis* 最為經典與暢銷，然該書第一版已問世二十餘年，對於政府當前最重要的政策目標之一，如永續發展，該書最新版仍甚少論及。又該書是以美國政策案例分析為主，加上是以英文撰寫，對於國內讀者有許多無法理解的障礙。本書的問世正好彌補該書對台灣讀者的缺陷，政策案例的引用以我們熟悉的政策為主；並以更淺顯易懂的經濟模型與理論來說明。

世新大學行政管理學系在台灣公共行政學界創造了「世新奇蹟」，曾經長期在國科會計畫與學術論文發表數量領先其他學校，目前更有近十位過去培養的教師轉任到台大、政大、台北大與中山多所學校服務，把世新行管系的學術氣息帶到各校發光發熱。世新也是台灣唯一有公共行政領域博士班的私立學校，該博士班有關公共政策的教學，一直由徐仁輝負責公共經濟學，郭昱瑩負責公共政策，多年來教學相長的結果，兩人早有意願合著一本結合經濟學與政治學觀點的政策分析教科書。剛好兩人先後獲得學術休假，終於有較充裕的時間完成本書。

本書涵蓋面的完整，足可作為大學與研究所公共政策、政策分析與政策科學等相關課程的教科書；亦可供有興趣研究公共政策的研究人員、政府官員、民意代表、以及其他專業人士進修學習的工具。

政策分析是藝術，也是技術，唯有政治與經濟理性同時提升，政策分析的品質與價值方可呈現。期望本書對學術界與實務界產生實質效益，也感謝一路支持的親朋好友，促使本書完成。

徐仁輝、郭昱瑩

於台北世新大學

2014年8月

目錄

Contents

第 1 章 緒 論 1

第一節 政策分析的沿革與定義 3

第二節 政策分析課程 7

第三節 本書架構 11

本章習題 13

第 2 章 市場與政府 15

第一節 競爭市場與效率 16

第二節 效率與公平 24

第三節 市場需要政府 31

第四節 政府的本質 35

本章習題 39

第 3 章 市場失靈 41

第一節 非完全競爭市場 42

第二節	公共財	47
第三節	外部性	53
第四節	資訊不對稱	62
第五節	不確定性	69
第六節	消費者偏好問題	73
	本章習題	76

第 4 章 效率以外的政策目標 77

第一節	社會福利	78
第二節	分配目標	85
第三節	保險目標	91
第四節	永續發展目標	98
	本章習題	103

第 5 章 政府失靈 105

第一節	直接民主	106
第二節	間接民主	116
第三節	官僚體系與政府供給	123
	本章習題	129

第 6 章	政策工具	131
第一節	利用市場機制	132
第二節	租稅與補助	138
第三節	法規與管制	151
第四節	非市場直接提供	160
第五節	保險與永續發展目標相關政策	167
	本章習題	172
第 7 章	政策採納與執行	173
第一節	政策分析之政治性	174
第二節	政治可行性分析與策略	179
第三節	政策執行	185
第四節	政策執行成功策略	190
	本章習題	193
第 8 章	成本效益分析	195
第一節	成本效益分析之發展	196
第二節	成本效益分析的步驟	199
第三節	成本效益分析之變化型	219
	本章習題	225

第 9 章 多屬性效用模型 229

第一節 目標方案矩陣 230

第二節 多屬性效用模型 233

第三節 多屬性效用模型個案應用 235

本章習題 251

第 10 章 政策分析展望 253

第一節 政經發展與政策分析 254

第二節 兩種典範與政策分析：
邏輯實證論、後邏輯實證論 258

第三節 藝術與技術的政策分析 263

本章習題 268

參考文獻 269

中文索引 283

Chapter

1

緒論

- 第一節 政策分析的沿革與定義
- 第二節 政策分析課程
- 第三節 本書架構

政策分析自 1960 年代以來，已經逐漸發展成一個獨立的學術與實務領域。從領域發展的角度來看，雖然在專業上因為各種分析工具的開發與應用，政策分析已有長足的進步，但是，不可否認地，政策分析不論是從實務或是學術的角度，仍然無法與外在的政治環境強行區分，以致陷入公共行政學界長久以來的「政治—行政」二分的「認同危機」當中。因此，作為一個稱職的政策分析師，除了必須熟悉政策分析各項技術層面的議題，對主要且普遍的效率與公平政策目標清楚掌握外，也必須要對外在的政治環境有所了解，才不至於產生「閉門造車」的現象。更重要的是，對於今日世界上許多新興的民主國家而言（包括台灣在內），政策分析與政治大環境的互動，還加入了包括政黨意識形態競爭、民主說理素養不足、公共資料可信度低等「民主轉型因素」的干擾，這些不穩定的因素，使得各個新興民主國家仍在襁褓當中的政策分析領域，必須面對比先進民主國家更為艱難的發展環境。一國政策分析領域的發達與否，多少也展現該國民主政體的成熟程度，當然也顯示出該國民主化的實質成就所在。目前社會對於政策的論述，多是「問題取向」，缺乏「解決問題取向」的深度，亟待專業人士挺身釐清政策分析在民主政體當中的重要性，並為推動其在新興民主國家的發展，盡一分心力（Weimer、陳敦源、郭昱瑩，2001）。

本章將說明：

1. 政策分析是什麼？討論不同學者對於政策分析的定義、內涵與步驟；
2. 美國柏克萊大學 Goldman School of Public Policy 以及哈佛大學 Kennedy School of Government 公共政策課程設計，了解政策分析師的養成與訓練內容，以為借鏡；
3. 本書架構。

第一節 政策分析的沿革與定義

自 1951 年 Lerner 與 Lasswell 兩位學者提出「政策」一詞以來，有關政策的研究堪稱卷帙浩繁。而政策分析的興起，可追溯至 1960 年代末期、1970 年代初期，當時，美國政治學界不再標榜價值中立，學者與一般大眾開始對公共政策問題產生興趣，包含民權、和平反戰、婦女解放、環境保護等議題都受到重視，再加上數學、統計學、電腦等方法與科際整合的趨勢，美國政府開始擴大使用在國防部應用成功的「設計計畫預算制度」(Planning, Programming and Budgeting System, PPBS)，對其他部門的個別政策方案進行分析，並委託學者專家與學術機構進行政策研究（如蘭德公司，RAND），以求提供政府具體可行之決策依據。這些因素不僅促成政策分析的蓬勃發展，也促成學界不斷投入資源將政策分析專業化。

這股潮流也導引許多相關學術期刊的出現，諸如《政策分析》(*Policy Analysis*)、《政策科學》(*Policy Sciences*)、《政策研究期刊》(*Policy Studies Journal*)，以及晚近的《政策分析與管理》(*Policy Analysis and Management*)等學術期刊都是與政策分析相關的重要刊物。此外，1972 年成立的「政策研究組織」(*The Policy Studies Organization*)、1977 年成立的「評估研究學會」(*Evaluation Research Society*)與 1979 年成立的「政策分析與管理學會」(*The Association for Policy Analysis and Management*)更吸引大量學者對政策分析的注意，他們也積極從事政策分析的相關研究。

政策分析發展至今，投入的學者與論著相當可觀，然而，何謂政策分析？擷取學者的說法如下：

1. Burt(1974, p. 2)認為，政策分析乃是一個協助決策者做出政策抉擇的系統性途徑，其主要程序為探尋整個問題的癥結，尋求可解決問題的方案，從其結果比較這些備選方案，使用分析的理論架構，利用專家的判斷與思維，以解決問題。
2. Quade(1975, pp. 1-2)表示，就政策分析而言，「分析」涵義甚廣，意為利用直覺與判斷，不僅對政策的每一構成部分加以檢視，並設計其他新的替選方案。其分析活動包括從對問題的正確認定、政策的制定，乃至於對政策執行後的評估研究。
3. Ukeles(1977, p. 223)認為，政策分析乃是對政策的替選方案，以及對每一方案正、反兩方證據的蒐集與整合，作出系統性的研究。亦即公共政策乃是一項解決問題的途徑，涉及資料的蒐集與解釋，並嘗試對替選方案的結果先作預測。
4. MacRae 與 Wild(1979, p. 14)認為，所謂政策分析就是使用推理與證據，從諸項備選方案中選擇一個最佳政策的行為。
5. Stokey 與 Zeckhauser(1978, pp. 5-6)認為，政策分析的研究是指理性的決策制定者，設立目標，並透過邏輯過程(logical processes)，以探索達成這些目標的最佳方法。
6. Dye(1995, pp. 5-6)認為，政策分析主要在描述和解釋各種政策的起因及後果，研究政府制定某項政策的原因，以及執行政策產生的後果等。政策分析的過程具有相當的活動力，需要透過客觀而精確的處理方法來提高分析的解釋力。
7. Dunn(1993, pp. 62-63)認為，政策分析為一門應用科學，係利用各種研究研究方法與論證來產生並轉化與政策相關的資訊，以謀求政策問題解決的方法。
8. 吳定(1997, 頁 139)指出，政策分析是指決策者或政策分析家為解決某項公共問題，應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架

構及技術，系統性地設計並評估比較各種替選方案，以供決策者判斷及作決定之參考的相關活動。其研究範圍著重於政策問題形成與政策規劃過程有關活動之分析研究。

9. 朱志宏（1997，頁 24）認為，政策分析具三個明顯的特徵：(1)政策分析者的主要興趣在解釋(explanation)，而非規範(prescription)；(2)政策分析者須以嚴謹的態度及科學的（冷靜的）訓練來分析公共政策的前因及後果；(3)對公共政策的前因與後果問題，致力探尋統一的前提，並逐漸累積具有一般性並普遍適用的、可靠的研究成果。
10. Weimer 與 Vining(2011, p. 24)認為，政策分析是一種以雇主為導向的建議，這些建議與公共政策有關，也強調社會價值。

綜合上述國內外學者對於政策分析的定義，可看出政策分析強調理論與實務的結合。如由對象、方法與範圍等三個角度勾勒政策分析的圖像：

1. 就對象而言，公共政策分析是一種以「雇主為導向」的公共政策建議，這種關係使得政策分析工作的內涵，一方面主要是以公共事務為關懷核心，另一方面就是它也存在著「委託人」與「代理人」的專業關係。
2. 就方法而言，政策分析以量化方法為主、質化方法為輔，從社會成本效益的觀點，比較方案之間的優劣，並提出建議。
3. 就範圍而言，公共政策分析無法避免各種社會價值之間、專業與政治之間的衝突，因此，政策分析的結果與建議的提出，都包含社會價值的實現與專業倫理建立的意義，而不僅止於分析技術的講究（Weimer、陳敦源、郭昱瑩，2001）。

政策分析的過程通常包括政策問題的診斷、政策目標的研擬、政策工具的選擇、備選方案的發展、政策行動的推薦、政策結果的追蹤

及政策行銷的設計等七個階段。實際進行政策分析時，不一定要經過所有的程序，政策分析師可以依政策性質選擇其中適當的步驟予以採用（丘昌泰，2007；丘昌泰、余致力、羅清俊、張四明、李允傑，2001）。由 Weimer 與 Vining(2011)的觀點來看，政府不斷地應用官僚決策、法律制定、發布管制暨行政命令，以及其他各種公權力行為來制定公共政策，在這個過程中，針對特定政策議題，提供「雇主導向」(client-oriented)政策意見的人，就被稱為「政策分析師」(policy analyst)。雇主導向的政策意見不僅須與公共決策有關，而且必須具有社會價值取向。這些以雇主為導向的政策分析師，與相關領域的大學教授是有所區別的，教授是提供一般建議給政府，但並未受僱於特定雇主的一群知識菁英；而政策分析師所具有的社會價值取向，則能與一般利益團體或從政者明顯區隔，因為政策分析師所提供的意見，在價值取向上則更為寬廣。Weimer 與 Vining(2011)進一步闡釋政策分析的步驟，如圖 1-1 所示。

如圖 1-1 所示，政策分析主要三步驟為問題分析(Problem Analysis)、解決方案分析(Solution Analysis)與溝通，其後，再蒐集資訊以協助問題分析與解決方案分析，問題分析著重於了解問題(P1)，包含感受問題、架構問題（市場或政府失靈）與操作問題（界定政策變項）。了解問題後，確認政策目標與限制(P2)，再選擇決策方法(P3)，包含成本效益分析、成本效能分析或多元目標分析。問題分析後為解決方案分析，包含確定目標之影響(S1)、界定備選方案(S2)、預測備選方案之影響(S3)、評價備選方案之影響(S4)、評估並建議解決方案(S5)，最後則是與雇主溝通，提供有用之建議。