

公共政策講義

第一回

401150-1



社團法 考友社 出版發行

公共政策講義 第一回



第一講 緒論.....	1
命題大綱.....	1
重點整理.....	3
一、公共政策的界定及其相關概念.....	3
二、公共政策研究的發展.....	10
三、研究公共政策的理由.....	15
四、研究公共政策的目的.....	16
五、影響公共政策研究的思潮.....	17
六、影響公共政策成為專業學科之因素及其特性.....	17
七、公共政策研究的基礎知識及研究方法.....	18
八、公共政策的類型.....	20
九、公共政策與政治科學、公共行政的關係.....	26
精選試題.....	28

第一講 緒論



命題大綱

- 一、公共政策的界定及其相關概念
 - (一)公共政策的意義
 - (二)公共政策相關概念區辨
- 二、公共政策研究的發展
 - (一)西方公共政策研究的演進
 - (二)我國古代的公共政策思想
- 三、研究公共政策的理由
 - (一)順應世界各國重視公共政策研究的潮流
 - (二)促使政府有為有效
 - (三)因應各項危機
 - (四)提高決策品質與行政績效
 - (五)提高我國的國家競爭力
 - (六)追求理論與實務的整合
- 四、研究公共政策的目的
 - (一)科學上的目的
 - (二)專業上的目的
 - (三)政治上的目的
 - (四)行政上的目的
- 五、影響公共政策研究的思潮
 - (一)科學主義
 - (二)行動主義
 - (三)公民主義
- 六、影響公共政策成為專業學科之因素及其特性
 - (一)影響因素
 - (二)公共政策的特性
- 七、公共政策研究的基礎知識及研究方法
 - (一)基礎知識
 - (二)研究方法

八、公共政策的類型

- (一)羅威與沙力斯伯瑞的分類
- (二)雷布理與佛蘭克林的分類
- (三)安德森的分類
- (四)衛瑪與韋寧的分類

九、公共政策與政治科學、公共行政的關係

- (一)公共政策與政治科學的關係
- (二)公共政策與公共行政的關係



一、公共政策的界定及其相關概念

(一)公共政策的意義：

1. 拉斯威爾與卡普蘭（Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan）的觀點：
 - (1)政策為一種含有目標、價值與策略的大型計畫。
 - (2)政策係為某種目標、價值及實踐而設計的計畫；因此，政策過程包括對於某種認同、需求以及期望的判定、發布及執行經過。
2. 賴契特（H. M. Leichter）的觀點：

公共行政乃是由權威性人員所採取的一系列以目標為取向的行動。
3. 弗德瑞克（Carl Feiedrich）的觀點：

政策概念的基本要素在於其必有一個目標、目的或宗旨。
4. 瑞安尼（Austin Ranney）的觀點：公共政策的內容包括：
 - (1)有一個或一組特定的目標。
 - (2)有一個擬定的方針：乃是為達成前述目標而擬定一套特定的目標。
 - (3)有一條已選定的行動路線：即由前項擬定的方針，選擇一條正確可行的行動路線。
 - (4)意圖（intent）的宣布：即決策者以公開或秘密的方式，宣布決策的目的與執行的方法。
 - (5)意圖的執行：即將意圖宣布後付諸實際的行動。
5. 安德森（James E. Anderson）的觀點：

政策乃是某一個人或某些人處理一項問題或一件關心事項之有目的性的行動方案。而公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策。
6. 謝富（Carl P. Chelf）的觀點：

公共政策乃是政府在處理做為大眾關心對象的爭論或問題時所作的行動方案，通常涉及幾個不同的部門及機關。
7. 伊斯頓（David Easton）的觀點：

公共政策即是對社會的價值作權威性的分配。
8. 戴伊（Thomas R. Dye）的觀點：

公共政策乃政府選擇作為或不作為的行動。

9. 黑可羅 (Hugh Hecllo) 的觀點：

公共政策就是意圖達成某項目的的行動方案。

10. 伍啓元教授的觀點：

- (1) 「政策」(policy) 是「行動」或「活動」的指引、引導 (guidance for action)。
- (2) 「公共政策」(public policy) 是一個政府對公私行動所採取的指引。
- (3) 「政府」是指一切與行使政權有關的機構，包括從中央政府到縣市地方政府；從立法和司法到行政以及其他方面的政府機構（如中國的考試和監察兩院）；從政府部會到公營事業和管制機構。
- (4) 「行動」包括積極和消極的活動（即不採取任何行動）。
- (5) 「公共政策」不僅指導政府的行為和一般人民的行為，而且常常引導個人的行為和私人團體的行為。

11. 林水波與張世賢教授的觀點：

公共政策乃政府選擇作為或不作為的行動。

12. 魏鏞教授的觀點：

公共政策政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性或原則性陳述。

13. 吳定教授的觀點：

「公共政策乃指政府機關為解決某項公共問題或滿足某公眾需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關活動。」此項定義揭示數項要點：

- (1) 公共政策係由政府機關所制定的。
- (2) 制定公共政策的目的是在解決公共問題或滿足公眾需求。
- (3) 公共政策包括政府（涵蓋各級機關）所決定的作為與不作為活動。
- (4) 政府以各種相關活動表示公共政策的內涵，如法律、行政命令、方案、計畫等。其範圍並極為寬廣，包括國防、外交、內政、教育、文化、經濟政策等。

14. 綜合觀點：

公共政策係政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性之陳述。

- (1) 公共政策係政府施政上之表現，故其內容具有權威性與強制性。

- (2)公共政策係政府施政面臨某種問題，為解決此問題，而達成某種目標，所採取的對策。是一種問題與目標取向的。
- (3)現代政府政策規劃的最核心問題在於國家有限資源下，如何將有限資源作最適當的配置，以達成施政上的最大效能與滿足大部分民衆的需求。由此，公共政策係政府對社會價值所作的一種權威性的分配。
- (4)公共政策包括政府所決定的作為與不作為活動。此作為與不作為，就如同核能發電是我們的能源政策，是政府應作為的事，而不製造核子武器亦是一項政策，乃為政府不作為之事。
- (5)政策係一項原則性的陳述或說明。亦即，政策是一種較高層次的對於目標及策略的一般性宣示，而並不涉及具體的如何達成目標的實施手段、方法與步驟。

(二)公共政策相關概念區辨：

1.政策科學研究、公共政策研究與政策分析研究三者的關係：

(1)政策科學研究：研究與公共政策有關之各種論點的系統性知識。

①範圍：包含公共政策與政策分析在內，它著重對政策有關之學術理論與方法論的研究探討。

②目的：累積政策相關知識。

(2)公共政策研究：

研究政府機關如何針對公共問題，研擬解決方案及如何順利執行方案的相關論點。

①範圍：包括政策問題的形成、政策的規劃、政策的合法化、政策的執行及政策的評估等。

②目的：瞭解公共政策運作過程及其活動。

(3)政策分析研究：

研究政策分析家及決策者如何應用科學知識與推理方法，採取分析的理論架構，設計並選擇替選方案（alternative），及促使替選方案合法化的有關問題。

①範圍：包括政策問題的形成、政策的規劃及政策的合法化等三個階段的活動，亦即研究「政策制定」的相關問題。

②目的：尋找解決公共問題的適當方案。

2.政策分析（policy analysis）與政策倡導（policy advocacy）之區別：

(1)政策分析（又稱為實證的政策分析）：

- ①政策分析主要在於描述、解釋各種政策的肇因及其後果，研究政府的實際功能，政府為何制定此種政策？政策內容為何？由此政策之執行會產生什麼後果等。
- ②政策分析過程具有相當的活動力，透過客觀而精確的處理方法，以提高分析的解釋力。是以，政策分析主要在解釋不同政策的原因和結果的活動，並透過科學的、系統的調查與分析，以發現其間的關聯性和因果性。
- ③政策分析具有三個明顯的特徵：
- A. 政策分析者的主要旨趣在解釋（explanation），而非規範性（prescription）的探討。
- B. 針對政策的前因及後果作一嚴謹的研究和科學的推理。
- C. 對公共政策的前因與後果的問題，致力發展統一的命題，並逐漸累積具有一般性，能夠普遍適用的、可靠的研究成果。
- (2)政策倡導（又稱為規範的政策分析）：
- ①指對一項公共政策的本質、目的、價值與理念，進行討論、辯護、建議與批判等。其目的在規範政府去追求被視為好的政策活動。
- ②一般說來，成功的政策倡導需要靠雄辯的能力（rhetoric）、說服的能力（persuasion）、組織的能力（organization）及活躍的表現（activism），才能達到倡導政策的目的。因此，它是主動的、主觀的，且具有價值判斷的。
- 3.社會科學學術研究、政策研究、政策分析之區分：

專業領域	主要目標	主履類型	共同型態	時間限制	共同弱點
(1)社會科學學術研究	建構瞭解社會的理論	以真理為界定範疇的主履：學者	嚴謹的方法論建構與考驗理論；通常是回溯性的	很少有外在時間限制	經常提出與決策者需求無關的訊息
(2)政策研究	預測政府操控變項改變後的可能衝擊	政策領域中的行動者：相關學科	以正式方法論應用於政策問題；結果預測	時間或有時間壓力，但可因重現而緩和	將發現轉化為政府行動的困難

(3)政策分析	向政治行動者分析與提供解決社會問題的方案	特定決策者或集體決策者	匯合當前研究與理論，以估計未來不同決策的後果	與特定決策點緊密相連的分析任務之完成	主雇取向與時間壓力所造成的短視
---------	----------------------	-------------	------------------------	--------------------	-----------------

4. 公共政策的層次：

(1) 丘昌泰教授的界定：

公共政策，從上至下，可以分為四種不同層次：

① 政治政策（political policy）：

又稱為政黨政策，這是指政黨向社會民衆所提出的公共政策，通常具有一般性、原則性或理想性的色彩。

② 政府政策（government policy）：

又稱為國家政策，政黨一旦取得執政權，入主政府部門，就開始組閣，形成自己的政策主張，以落實政黨的政治政策，因此，政府政策通常比政治政策更為具體。

③ 首長政策（executive policy）：

又稱為執行政策，是指機關首長在政府政策的指示下，依據計畫的優先順序與預算配置的狀況而擬定的政策。

④ 行政政策（administrative policy）：

這是指為了實踐政府政策與首長政策所擬訂的一系列行動綱領，包括成立相關單位、配置相關預算、研擬行動計畫、建立監督機制等具體的細部計畫。

(2) 美國公共行政學者斯達林（Grover Starling）的「公共政策連結性」：

① Starling 指出「政策是目標或目的之一般性陳述，而計畫則是為達成政策目標的一種特性的方法」。

② Starling 將政策（policy）、計畫（plan）、實施方案（program or project）的連結關係圖解如下：圖中所表示的第一個層級－政策（policy），是由一序列的政策目標（goal）按優先次序排列所組成（ $G_1, G_2, G_3, \dots, G_n$ ）。而任何一個高一層次的政策目標

♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥
♥♥ 精選試題 ♥♥
♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥♥

一、請說明從事公共政策分析的理由或目的。

答：(一)為達科學上的目的：

1. 即對公共政策的肇因及其過程加以瞭解，並獲取它對社會的發展與影響的知識。換言之，可以藉著公共政策研究，以增加我們對政治體系及社會的瞭解。
2. 在進行研究時，可將公共政策視為「依變項」或視為「自變項」：
 - (1) 當視公共政策為「依變項」(dependent variable)時：
據以探討何種環境力量及政治制度影響了政府政策的形成，例如壓力團體和政府機關的權力分配究竟如何影響政策的內容？
 - (2) 當視公共政策為「自變項」(independent variable)時：
據以探討公共政策到底對環境與政治制度產生什麼樣的影響，例如政策如何影響民衆對政治系統的支持？從此一關係的探索，我們可以瞭解環境力量、政治過程與公共政策之間的關係。

(二)為達專業上的目的：

1. 對公共政策因果關係的了解可以使我們能夠充分掌握社會科學的適用性，進而解決許多實際的社會問題。對事實的充分認識是我們診治社會病因的必備條件。假如我們計畫達成社會的某一項目標，則何種政策的執行可以達成此一目標，緊密地繫於對事實的充分研究，而且此一研究是科學的研究。
2. 公共政策的研究可以使我們對社會問題的解決及預期目標的達成都能提供專業性的諮詢功能。例如政府應採取那些措施才能改善交通擁擠的情況？

(三)為達政治上的目的：

對於公共政策運作過程進行研究後，當可促使政府採納適當的政策以達成正確的目標。同時，因為對公共政策作了深入的探討，所以其研究成果可供政府機關、參與政治活動者及社會大眾等，從事政策主張或政策論證的依據。

(四)為達行政上的目的：

研究公共政策運作過程的目的之一，是希望藉著了解政策運作過程的缺失及其改進的方法，而在行政層面上有助於政策問題的確實認定、政策方案的妥善規劃、有效執行與正確評估等，因而增強政府的行政績效。

二、公共政策學者雷布理與佛蘭克林（Ripley & Franklin）依政策利益－成本的分配、權力競爭的運作方式，將公共政策區分為分配性政策、再分配性政策、保護性管制政策與競爭性管制政策等四種政策類型，試分述其內涵。

答：(一)分配性政策（distributive policies）：

指政府為了整體的社會利益，形式上透過有形的利益傳送給私人團體，藉以達到政策的目標。例如政府希望能達到教育人民的目標，便以九年國民義務教育的方式來促其完成。又例如社會福利政策、全民健康保險政策等等。此一政策的制定，其目的在於將社會整體的利益或成本作最適當的分配。

(二)再分配性政策（re-distributive policies）：

再分配性政策基本上是屬於分配性政策的一種。為了避免弱勢團體先天上的不公平，或避免後天的不公平所造成可能的競爭劣勢，再分配性政策針對這些特定的團體、族群來重新調整社會價值與資源，以求社會公平。例如社會福利政策中的身心障礙者保護法或老人福利法、兒童福利法、原住民教育優先區政策等。易言之，主要的目的在針對身心障礙者、老人、兒童、原住民等弱勢團體所制訂的政策即屬再分配性政策之類。

(三)保護性管制政策（protective regulatory policies）：

政府為了社會的公共利益，限定某些私人的活動與範圍，以保護社會大眾的政策。易言之，為了達到保護公眾之目的，政府透過某些標準或技術的設定，來增進或減少人們的某類行為皆屬之。此種政策先天上政府與被規制者之間處於對立的關係。例如在住宅區不得興建工廠，在工業區不能興建住宅；又例如槍砲彈藥刀械管制條例、山坡地使用規則等等，皆屬此類。

(四)競爭性管制政策（competitive regulatory policies）：

政府為達社會整體資源的充分有效發揮，與某些管制性的目的，從競爭團體中擇優賦予特定的運作權利與義務，並管制或排除其他團體之運作。此類政策所管制之活動通常對社會的影響力極為深遠。例如高鐵所採取的 BOT 政策（興建－Build、營運－Operate、移轉－Transfer），即