

# 【公共政策①】講義

## 一、學科範圍+課綱：

適用考試名稱	適用考試類科
公務人員高等考試三級考試	一般行政、一般民政、客家事務行政、績效審計
特種考試地方政府公務人員考試三等考試	一般行政、一般民政、客家事務行政
公務人員特種考試原住民族考試三等考試	一般行政
公務人員特種考試身心障礙人員考試三等考試	一般行政
特種考試退除役軍人轉任公務人員考試三等考試	一般行政、一般民政
公務人員特種考試一般警察人員考試三等考試	行政警察人員、行政管理人員
專業知識及核心能力	一、了解公共政策在國家發展過程中所扮演的功能與角色。 二、了解民主政治公共政策過程各個階段之特質、理論，以及政策過程中各主要參與者的行為特質與表現。 三、了解公共政策的各種理論模型與應用於政策分析時的適用條件。 四、針對前面四項了解我國公共政策的特性以及各項應革應興之作法。
<b>命題大綱</b>	
一、公共政策之基本環境 (一)政府、經濟與社會之關係 (二)市場失靈理論、發展國家理論、政府失靈理論、社會鑲嵌理論 (三)主要政策參與者或利害關係人在政策過程中所追求之價值、行為表現特質與互動模式 (四)針對上述各點了解我國公共政策基本環境之特色	
二、政策過程 (一)議程設定 (二)政策規劃 (三)政策合法化 (四)政策執行與政策工具 (五)政策評估 (六)針對上述各點了解我國公共政策在各項政策過程上之特色與應興應革之事項	
三、公共政策類型與理論模型 (一)各類公共政策類型與理論模型 (二)針對上述各點了解我國公共政策適用之政策理論模型與應興應革之事項	

#### 四、政策分析

(一)決策分析模型

(二)政策分析方法

(三)針對上述各點比較各國公共政策與我國公共政策應興應革之作法

備註

表列命題大綱為考試命題範圍之例示，惟實際試題並不完全以此為限，仍可命擬相關之綜合性試題。

## 二、公共政策考科可應用的國家考試種類與投考組合：

高考(一般行政、一般民政)、地特三等(一般行政、一般民政)、原民特考(一般行政)、身障特考(一般行政)、警察特考(行政警察人員、行政管理人員)。

## 三、拿分技巧與關鍵

### 【申論題答題技巧】

申論題不是簡答題，而是一篇小作文，應包括：起承轉合，雖然時代已不同，不用像過去那麼八股，用毛筆或文言文方式寫作，但至少也要像論文一樣，有一定的架構來遵循。

東海大學政治系陳建仁教授曾提出「對於申論題應有的正確態度」：

1.申論題不是簡答題，而是一篇小作文； 2.申論題不是抒情文，而是論說文； 3.申論題不是照本宣科，而須有個人見解； 4.申論題不是字多就好，而須簡潔有力； 5.申論題不是只寫給自己看得懂。

目前學術界、補教業普遍採用三段論證法：

- 1.前言：提綱挈要(所謂破題，求畫龍點睛之效，對題旨稍作解釋、或交代背景、意涵，甚至引述學者名言皆可)
- 2.主要論述：綱舉目張、條理分明，並列舉實例(為答題核心、主軸或主文，亦即題目問什麼就答什麼，切忌答非所問，所以審題、破題很重要)
- 3.結語要簡單扼要：應對前面論述作一總結，或提出補充、建議、反證，也就是補充上面所沒講到的。

### 【寫作要領】

1.提綱挈領：作答時最忌一下筆就從第一行寫到最後一行，期間全不分段。因為此種寫法會讓閱卷者難以看出答案的重點，加上一大塊的文字全擠在紙上，也欠清晰。最好是能綱舉目張、分段書寫，而且數字也有一定的格式，舉例如下：

一.-----

二.-----

(一).-----

1.-----

2.-----

(1).-----

(2).-----

(二).-----

- 2.字跡端正：字體美醜業已定型，但書寫時力求端正整齊，總可以辦到。喜歡寫「行草」的同學宜在家自行練習，不宜「秀」在試卷上。
- 3.保持美觀：試場內最好準備修正液作為塗改之用。試卷最忌信筆塗改，東一塊西一塊，像貼膏藥一樣，殊欠美觀。又以修正液修改後要記得把字寫回去，千萬不要出「填充題」給閱卷老師做。
- 4.善後檢查：作答完畢後留幾分鐘從頭到尾檢查有無錯字或漏字。

### 【拿分關鍵】

- 1.那到題目要先省題、破題，亦即應先讀懂題目，針對提問作答，切忌答非所問。
- 2.分配題答的配置，例如有四題就應把答案指分四等分作答。通常 7~8 頁申論試卷，每頁可作答空間有 22 行，因此 1 題約分配 1.5 到 2 頁。
- 3.先擬稿，思考一下答題大綱與順序。
- 4.避免用口述或太直白方式作答，一定要使用專業語言論述。
- 5.最好能引述專家學者的論述，以增加可信度。
- 6.要與別人不一樣才能拿高分。

### 【準備方式】

- 1.要有耐心及毅力:準備高考是長期的抗戰，沒有捷徑，比的是耐心與毅力。而要看的书很多，但沒有標準的用書，只有可能出題的書。
- 2.讀書要有系統:找一本良好的教科書作為基礎，閱讀一次。再搭配上課時認真聽講，勤作筆記，歸納整理、比較分析。
- 3.不定期的演練歷屆考題:平時上課讀書的所得知識，還須加以淬鍊，透過题目的練習，才能知道自己是否真的懂。
- 4.公共政策考科會考時事題，所以平時仍需關心一些重要公共議題。此部分可透過閱讀社論與專文，以增加對議題的理解與掌握。

## 【公共政策基礎概念】

公共政策其實不是學科的名稱，它是政府為了解決社會問題，經過決策所提出的一系列行動綱領，如經濟政策、交通政策、環保政策、社會福利政策等。但作為一門學科應該稱為政策科學(Policy science)，簡稱為「政策學」。該名稱早在 1951 年美國學者賴納(Daniel Lerner)與拉斯維爾(Harold D.Lasswell)合編《政策科學：範圍與方法的新近發展》一書，就已提出並被公認是公共政策研究的濫觴。

(一)公共政策的意義：政策其意思為「公共事務的處理」。

- 1.學者包爾(Pal)的界定：「公共政策是公權威當局所選擇的行動綱領或不行動，以闡明既定的一個問題或一組相互關聯性的問題」。
- 2.安德森(J.Anderson)的見解：「政府機關或人員為處理一項問題或一件關心事件所採取有目的行動方案」。
- 3.謝富(C.Chelf)的看法：「公共政策是一項政府在處理某項作為大眾關心對象的爭議或問題時，所作的行動方案，通常涉及幾個不同的部門及機關。」

綜合而言，公共政策指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，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訂的。
- (2)制定公共政策的目的是解決公共問題及滿足公共需求。
- (3)公共政策包括政府所決定作為或不作為活動。
- (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、規章、方案、計畫、細則、服務、產品等。

(二)公共政策的類型：

### 1.自由派與保守派政策

指政府所支持的意識型態而言。

- (1)保守派政策：信奉小政府，認為最好的政府是干預最少的政府，傾向於地方自治，主張自由市場經濟，國家管制力量應該完全退出市場，讓市場那隻看不見的雙手，發揮供需平衡的調節機能。
- (2)自由派政策：信奉大政府，認為最好的政府是提供服務較多的政府，傾向與中央集權，主張國家計劃經濟，國家力量應適時地管制自由市場，以免市場失靈，以達到公平正義的目標。

### 2.賽局與非賽局政策

政策學者羅威(T.Lowi)與沙力斯伯瑞(R.Salisbury)根據政策賽局所提出，主要分為四類：

#### (1)零和賽局(Zero-sum game)

政策制訂執行後，常會使既得利益者失去其利益；或造成一方之所得乃是建立在另一方之所失上，因此，此種類型的政策制定，易招致極大的反抗。

①管制性政策(regulatory policy):政府機關設立某種特殊原則或規範，以指導或約束機關、團體、標的人口之特殊行動。如入出境管制、外匯管制、武器槍械管制政策、騎機車應戴安全帽、酒後不能駕車等政策。

②重分配性政策(redistributive policy):政府機關將既得利益者的利益予以解除或將某標的人口之利益轉移給另一標的人口享受或承擔的政策，往往會造成財富、地位、權力的重新分配。如綜所稅的累進稅率、課徵證交稅。

### (2)非零和賽局(non-zero-sum game)

政策制訂執行後，不致造成一方之所得係另一方之所失的情況，可能雙方均同時獲利或同時損失政策，故不易招致激烈抗拒。

①分配性政策(distributive policy):政府機關將不同利益、服務或成本分配給不同的標的人口享受或承擔的政策。主要考慮是如何滿足各方需求，使利益或成本分配較為適當而已，如社會福利、醫療服務、各種補助政策、老人年金等。

②自我管制政策(self-regulatory policy):政府機關對某標的人口的活動僅予以原則性規範，而由該標的人口自行決定活動進行方式。如政府授權出口同業公會自行檢驗管制出口商品質、教授治校政策等。

### 3.近代政府管制革新方向

(1)自我管制政策增加:管制政策在現代國家的數量頗為龐大，但管制政策勢必增加管制人力與經費，造成政府龐大負擔，故各國政府積極推動解除管制，例如民營化等，藉此自我管制政策的數量正逐漸增加當中

(2)分配性政策佔有大多數:現代各個國家大都以分配性政策作為政策主軸，而較少使用重分配政策，其原因在於重分配政策涉及財產分配活動，具有極高政治性，除非是社會主義國家，一般資本主義國家皆會小心避免，謹慎處理。

### (三)公共政策層次

公共政策由上至下，可分為四種不同層次:

#### 1.政治政策(political policy)

又稱「政黨政策」，這是指政黨向社會民眾所提出的公共政策，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」，政黨一旦取的執政權，入主政府部門就開始組閣，形成自己的政策主張，以落實政黨政治。

#### 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，依據計劃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)

是指為了實踐政府政策與首長政策，所擬定的一系列行動綱領。

### (四)公共政策的研究範圍



1.政策研究 (policy study)：著重政策理論的建構，學術界所著重的領域。又稱為政策本身的研究 (analysis of policy)，範圍包括：

(1)政策內容研究：描述特定政策的背景與發展(利用個案研究)。

(2)政策過程研究：描述政策問題如何形成的各階段活動。

(3)政策產出研究：探討不同地區或是國家的公共服務水準等等政策產出究竟受到那些因素的影響。又稱為政策決定因素的研究。

2.政策分析 (policy analysis)：著重政策建言與實際的政策規劃藍圖，企圖解決社會問題，所以是為了政策而研究，不僅強調 know how 的技術，同時也包含政策說服的工作。範圍包括：

(1)政策倡導 (policy advocacy)：政策分析者提出特定政策方案，透過個人或是團體向社會大眾或是政策制訂者推銷政策的活動。

(2)過程倡導 (process advocacy)：企圖改進政策政策制訂系統，一方面透過政府功能與任務的重新配置，以改進政府機能；另一方面透過計畫系統與方案評估新途徑的發展，以強化政策選擇的基礎。

(3)提供政策制訂資訊 (provide policy information)：為協助政策制訂者研擬政策方案，學術界或政府內部提供相關的政策資訊。

3.政策研究與政策分析比較

政策研究:為政策本身而進行的研究，由學術社群所發動，目標在建構政策理論，呈現目標的描述性與詮釋性。其範圍包括政策內容研究、政策過程研究、政策產出研究。

政策分析:為政策目標而進行的研究，由政府部門或民間智庫所發動，目的是希望設計實際的政策藍圖，最終目標是解決社會問題，呈現出規範性與理想性取向。其範圍包括政策倡導、過程倡導、政策制定資訊。

4.政策分析與政策倡導比較

(1)定義:

唐恩(Dunn)將政策分析界定為：一門運用多元研究方法與論證，以產生和轉換政策相關資訊，藉以在特定政治環境中解決政治問題的應用性社會科學學科。

具有科學分析與價值論證的雙重性。

政策倡導:乃政策分析的一個次級類別，旨在檢視公共政策與各項政策替選方案，以便研究並推薦最適當的替選方案。

(2)比較:

①政策分析用意在於解釋公共政策的前因後果關係或系統性地探索某項政策何以被提出，如何去制訂與執行、結果如何。關係的問題是 Why 與 What。學者認為非常科學方法地何以然與實然，不妨稱為實證政策分析。

政策倡導主要用意在於指出政府應該追求何種政策？政策應該反映何種主流價值？它可在某項公共政策上採取某種價值倫理原則(自由、公道、正義)或採取特定的意識型態觀點(如自由主義、保守主義)，並向政策制定者提出未來最佳政策走

向。學者指出某於這種政策分析非常重視政策本身價值、理想、願景，故又稱之為「規範政策分析」。

②政策分析的核心任務是科學地分析公共政策的前因後果、利弊得失，俾向政策制定者提出有用的政策諮詢；政策倡導的核心任務是透過各種媒體溝通與政策說服手段，讓政策方案能夠得到政府以外的民眾或團體的支持，從而讓政策進入政策議程。

③學者戴伊在比較政策分析與政策倡導之後，非常肯定政策分析概念，他不認為政策倡導是公共政策研究的範圍。他認為：政策分析具有三項特質：對詮釋的關切更勝於對規範的關切、政策分析的主要任務是對於公共政策的因果關係進行嚴謹的探索上述三種特質、政策分析的目的是希望能對政策因果關係找出通則性命題。上述三種特質顯然都不是政策倡導的研究內涵。

### (3)結論：

政策分析與政策倡導是不可劃分的，理性的政策分析，最終的目的無非是希望政策制定者或社會大眾能夠接納。因此，透過政策倡導技巧，讓政策制定者或社會大眾能夠認識政策意圖與方向，從而了解未來社會正確走向。再者，政策倡導如果不歷經深思熟慮的政策分析，公務政策本身又如何能夠具有說服力。可見政策分析與政策倡導有其本質上的不同，但千萬不能將之截然二分。

## (五)描述性與規範性模型的內涵

### 1.描述性模型

以「就事論事」的「求真」態度，透過嚴謹的科學研究方法，俾客觀的「描述」公共政策的「什麼」問題，「解釋」「為何」進行該項政策選擇，或是希望透過該模型「預測」公共政策的未來是「什麼」。因此，描述性模型的三大特性是：對於實際現象必須具有描述、詮釋和預測的三大功能。

### 2.規範性模型

除了對於描述、解釋與預測三大功能感興趣外，特別著重於「某種價值實現極佳化的建議」，最終希望表現出某種價值，以回答「應該為何」，又稱診斷性模型。

### 3.模型內容與差異

(1)描述性模型為「解釋或預測政策選擇成因和結果」的模型，如菁英模型等。

規範性模型為「達到某些價值而提出規則與推薦」的模型，如理性模型。

(2)描述性模型主要是從公共政策運作的事實面來觀察，如政策的制定到底由誰來決定？

規範性模型主要是從公共政策運作所需要的理性基礎來觀察，公共政策的制定到底需要的理性程度為何？

(3)描述性模型為實然(what is)模型，規範性模型為應然(what ought To be)模型。

(4)描述性模型係對行動的始末進行描述的一系列具有邏輯一致性的命題，著重回溯性(Retrospective)的分析方式。

規範性模型係指提供改進行動結果的一套具有邏輯性、一致性的命題，大部分採取預測即推薦等前瞻性作法。

(5)描述性模型主要在瞭解問題，規範性模型關心的是如何尋找解決問題的答案。

#### (六)公共政策分析模型

模型的功能在於簡化事務、認定因素、溝通知識、指導研究、提出解釋。模型可分為硬體(水壩模型)與軟體(人文現象簡化，如古巴危機:個人、組織、行政官僚)。描述性(描述、詮釋與預測，寇樂們報告)與規範性模型(實現最佳化的建議)。

##### 1.公共政策分析模型

(1)制度主義 (Institutionalism : policy as institutional activity) :

機構的特質會促使某項公共政策的產出或是抑制某項公共政策的產出。

(2)團體理論 (Group Theory : policy as group equilibrium)

由多元主義 (pluralism) 學者 David Thruvan (1951) 所提出，指政策的產出是由社會中各個不同團體彼此協商、討價還價產生。政府的角色是建立遊戲規則與調停妥協。團體對於公共政策的影響力決定於團體成員的數量、財富、組織強弱、領導、人脈與內在聚合的程度。

(3)菁英主義 (Elite Theory : policy as elite preferences)

民眾具有疏離感，並且資訊獲得相當困難，故而政治菁英可以主導輿論，因此公共政策的內容反映政治菁英的偏好。這些菁英是由上層社會經濟階層中提拔，類似貴族政治。菁英主義不盡然違反大眾利益。

(4)理性主義 (Rationalism : policy as an efficient goal achievement)

政策經過正確的設計達到極大化的成就。理性的步驟：

①知道社會所有的價值與相對的權重。②知道所有的備選方案。

③知道所有的備選方案的後果。④可計算每一方案的益本比。

⑤選擇最佳的方案。

理性的困難：人類智慧的限制。

(5)漸進調適 (Incrementalism : policy as variation of the past)

Charles E. Lindblom 所提出，政策是政府修補過去政策的連續性過程。特點：政治便宜主義、考慮沈澱成本、決策安全性、人類的限制。

(6)賽局理論 (Game Theory : policy as rational choice in competitive situations)

使用時機：當兩個或多個參與者必須選擇某一個行動，而行動者決策的選擇取決於對方的決定時。特點：決策者的決策是相互依賴的（互相影響）、適用於談判。使用的限制：資訊取得困難、勝負的損失與利得難以數量估計。

(7)系統理論 (System Theory : policy as system output)

David Easton (1965) 所提出，公共政策是政治系統對於外在環境的反應結果。

(8)公共選擇模型 (Public Choice Model)

利用經濟學的自利前提分析政治或政策現象，高度簡化與演繹。



政治人物的動機與政策規劃具有高度密切的關聯（例如分配政策、政治景氣循環）。  
執行人員策略性的機會主義與政策執行的關係。

#### (9) 統合主義模型(Corporatism Model)

歐洲亦常稱之為新統合主義、自由的統合主義或民主的統合主義，而在國經常慣以所謂的統合型國家

是一種利益代表的系統，代表利益的單位被組合成數目相當有限之單、強制性的、非競爭性、階層結構次序與功能分化的團體類別，其地位受到國家的認知或頒發執照，在其相關領域中授予代表性的壟斷權，以獲取對於領導者的選擇與需求或支持表達的控制。

其基本概念:國家與利益團體之間的關係可以被組合為利益的代表系統。

該利益代表的系統是一個功能分化的階層結構系統。

該利益代表的系統必須擁有報酬與處罰制度，以維持體系的運作。

可分為國家統合主義(有上到下)與社會(新)統合主義(由下到上)

優點:強調國家機關角色的主動性，且重視國家機關與大型利益團體共同協商解決重大政經議題。

缺點:無法適用在不同國情國家、何種利益團體能被國家所重視並無一定答案、未說明國家機關的性質與利益究竟為何？

#### 【公共政策重要名詞】

-沉默輸家（silent losers）-

學者威瑪認為，公共政策的分配中，大部分的人民都認為不關自身的事或是對自身的利益危害甚小，所採取沉默不回應的方式，而其他在此政策上積極爭取自己權力的團體常常能透過多數人沉默的機會，獲得比原本政策所賦予更高的利益，該不表態多數即稱為沉默輸家。

#### 【案例討論】

Graham Allison 在 *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* 一書中所提出的三種決策模型，並說明每一種決策模型的意義、基本假設與優缺點。

美國耶魯大學教授艾里遜（Graham Allison）探究 1962 年 10 月 16 日至 28 日間古巴飛彈危機的處理模式，認為分析國際危機管理，可藉由三種模式，即理性抉擇模式(the rational actor, Model I)、組織過程模式(organizational process, Model II)、政府政治模式(governmental politics, Model III)等加以瞭解。

##### 1. 理性抉擇模式

(1) 意義:指被視為單一理性行為者的國家或政府首先要分析對手國行為者的目標與目的，精確計算對手國行為的意義，藉著對偏好順序、功用、結果與副作用的分析作為推斷、預測的根據。

(2)基本假設:建構在經濟理論的基礎之上，著種於效用的計算。

(3)優缺點:

優點:理性抉擇模式重視政府整體的利益亦或國家利益，其方案是經由高度理性的分析排定決策的優先順序而定。

缺點:決策經常是以不恰當資訊為依據，且各種不同行動效益在任何情況下不一定可相互比較；決策經常無法針對所有可能行為方式進行分析。

## 2.組織過程模式

(1)意義:政府決策乃組織依其能力、文化與標準作業程序的產品。

(2)基本假設:任何大型組織中，價值、假設及慣常行為模式會對決策造成影響。

(3)優缺點:

優點:強調程序與規範，可提供行動的準則，符合實際運作。

缺點:組織運用資源的能力限制了政府領導人有效選項的範圍，同時領導人的決策空間也受到結構性限制。此種「決策過程」也有缺乏彈性與僅限於經驗領域的缺失，不易因應突發狀態。

## 3.政府政治模式

(1)意義:政府決策並非單一、理性選擇下的結果，而是政客角力、官員討價還價的結果。

(2)基本假設:決策是在一個利益均衡經常變動的競爭性場域中制定而成的。

(3)優缺點:

優點:可以解釋決策過程中，各種不同利益群體的權力競逐現象，具有某種程度的適用性。

缺點:基於權力大小及所處的相對位置所產生的協調、談判或妥協的觀點過於簡化，同時也忽略決策過程個人目標或理念要素。

鼎文公職  
職  
義  
講  
義