

目錄

序言-----	P.8~P.11
一、 作者簡介	
二、 國考-自讀與補習差別	
三、 自讀考生國考準備方式	
四、 本筆記特色	
第一章、公共政策概念-----	P.11~P.15
一、 定義	
二、 類型	
三、 自由派與保守派政策	
第二章、公共政策模型-----	P.15~P.17
一、 艾里遜-決策本質(解釋古巴危機決策)	
二、 統合主義	
三、 菁英模型	
第三章、利害關係人-----	P.17~P.20
一、 定義	
二、 重要性	
三、 概念界定-以公共政策角度觀之	
四、 基本特質	
五、 利害關係人認定方法	
六、 多元觀點分析方法(TOP)	
第四章、公共性-----	P.20~P.21
一、 定義	
二、 觀點	
第五章、公共政策倫理-----	P.21~P.23
一、 意義	
二、 重要性	
三、 政務官與事務官倫理標準	
四、 衝突處理模式	
五、 倫理衝突處理處理策略	
六、 社會公平	
第六章、政策分析-----	P.23~P.30
一、 定義	
二、 內涵	
三、 特質	
四、 政策分析家類型	

- 五、 政策分析家如何推薦好方案-溝通分析
- 六、 成為良好分析價要件
- 七、 角色
- 八、 步驟(過程)
- 九、 政策分析家對外溝通
- 十、 政策分析的內容與活動
- 十一、 目標
- 十二、 對象
- 十三、 方法
- 十四、 範圍
- 十五、 政策科學

第七章、政策問題建構-----P.30~P.34

- 一、 定義
- 二、 重要性
- 三、 問題建構方法須注意事項
- 四、 問題建構技術
- 五、 政策問題特性
- 六、 政策問題類型
- 七、 棘手問題

第八章、政策議程-----P.35~P.40

- 一、 定義
- 二、 特性
- 三、 分類
- 四、 公共問題如何取得議程地位條件
- 五、 議程設定過程
- 六、 甚麼樣的議題容易進入政策議程(外在催生模式主要引起討論的方式)
- 七、 如何使系統議程快速成為政府議程(外在催生模式主要引起討論的方式)

第九章、政策過程-----P.40~P.47

- 一、 分類
- 二、 反階段論-垃圾桶決策模式(garbage can model)
- 三、 政策次級系統理論
- 四、 群體決策
- 五、 專家決策
- 六、 影響公共政策過程的環境因素
- 七、 智庫對於政策過程的影響

第十章、政策規劃-----P.47~P.56

- 一、 重要性
- 二、 定義

- 三、要素
- 四、特性
- 五、原則
- 六、方法
- 七、步驟
- 八、類型

九、政策規劃的方法

第十一章、政策合法化-----P.56~P.59

- 一、定義
- 二、政策合法化須重視的議題
- 三、內涵
- 四、議價協商發生的條件
- 五、議價協商的結果
- 六、政策合法化-各行動者所需扮演的角色
- 七、國會與公共政策之關係

第十二章、民意-----P.59~P.64

- 一、定義
- 二、要素
- 三、特性
- 四、探究民意的方法
- 五、影響民意因素
- 六、民意的模式
- 七、民意類型
- 八、民意對於政策的影響(呂亞力，p302~p303)
- 九、政策對於民意的反制(呂亞力，p302~p303)
- 十、民意表達的限制

第十三章、民意調查-----P.64~P.70

- 一、定義
- 二、要素
- 三、功能
- 四、方法
- 五、種類
- 六、民調對民主政治的影響
- 七、民意調查問題與限制
- 八、民意調查倫理性問題
- 九、民意調查應包含的內容
- 十、民意調查與公共政策的連結
- 十一、審議式民調與其他民調的比較

第十四章、政治參與(公民參與)-----P.70~P.77

- 一、 定義
- 二、 要素
- 三、 目標
- 四、 方式
- 五、 評估標準
- 六、 影響政治參與的因素
- 七、 參與管道
- 八、 公民參與限制
- 九、 公民參與對國家整體與公民的重要性
- 十、 多元文化主義

第十五章、公民投票-----P.77~P.80

- 一、 定義
- 二、 範圍
- 三、 分類
- 四、 公民投票優點
- 五、 公民投票缺點
- 六、 公民投票限制

第十六章、權力三面向-----P.80~P.82

- 一、 權力第一面向:決策制定
- 二、 權力的第二面向:非決策制定
- 三、 權力的第三面向
- 四、 與權力的比較(政治學考題)

第十七章、政策論證-----P.82~P.86

- 一、 背景
- 二、 定義
- 三、 檢視政策論證之標準
- 四、 重要性
- 五、 政策論證的實益
- 六、 唐恩的六段式論證結構
- 七、 政策論證的提出政策主張的方式
- 八、 政策論證的修正:政策對談

第十八章、政策網絡-----P.86~P.90

- 一、 背景
- 二、 美國黑暗面的民主理論
- 三、 基本概念
- 四、 政策網絡類型
- 五、 社會網絡分析

六、 政策網絡評論

第十九章、理性途徑與決策制定-----P.90~P.95

- 一、 理性定義
- 二、 廣博理性模型
- 三、 滿意決策模型
- 四、 漸進主義模型(Incremental Decision-making Approach)
- 五、 綜合掃描模型(mixed scanning decision)
- 六、 規範最佳模型

第二十章、公共選擇-----P.95~P.97

- 一、 基本概念
- 二、 內涵
- 三、 假定
- 四、 公共選擇理論下的公民行為
- 五、 公共選擇在政策制定上之應用
- 六、 修正理論
- 七、 批評

第二十一章、福利經濟-----P.97~P.104

- 一、 基本概念
- 二、 內涵
- 三、 市場失靈(Market Failure)
- 四、 政府失靈
- 五、 矯正政府與市場失靈的策略
- 六、 批評

第二十二章、量化與質化決策方法-----P.104~P.109

- 一、 成本效益分析(cost-benefit analysis)
- 二、 政策德菲法(Expert judgment)
- 三、 決策樹法
- 四、 目標方案矩陣

第二十三章、政策執行-----P.109~P.119

- 一、 概念界定
- 二、 特性
- 三、 政策執行研究途徑
- 三、 基層官僚與政策執行
- 四、 鄰避情節(not in my backyard)
- 五、 影響政策執行的因素
- 六、 政策執行的缺失
- 七、 如何強化政策執行
- 八、 政策執行力模式

九、馬特蘭的模糊衝突模型

十、政策困窘 (Policy Predicament)

第二十四章、政策順服-----P.119~P.121

一、定義

二、重要性

三、標的人口的意義

四、標的人口不順服原因

五、標的人口服從的原因

六、如何提高標的人口對政策之順服度

七、如何設定標的人口

第二十五章、政策工具-----P.121~P.127

一、產生背景

二、概念界定

三、特性

四、類型

五、政策工具選擇途徑

六、政策工具優點

七、政策工具缺點

八、推力

第二十六章、政策設計-----P.127~P.128

一、概念界定

二、設計要素

三、設計連鎖

第二十七章、政策行銷-----P.128~P.138

一、置入性行銷(媒體行銷)

二、定義

三、理由(重要性)

四、核心概念

五、特性

六、條件

七、原則

八、程序

九、功能

十、策略

十一、類型

十二、反對政策行銷

十三、挑戰

十四、公共管理者所需具備的公關技能

十五、 政府行銷與政策行銷的差別

十六、 政策行銷的目標公眾

十七、 社會行銷

第二十八章、政策評估-----P.138~P.149

一、 定義

二、 內涵

三、 特質

四、 功能

五、 目的

六、 類型

七、 標準

八、 政策實驗-量化評估

九、 質化評估-第四代評估

十、 政策評估結果的運用方式

十一、 政策評估方法-影子控制

十二、 政策指標

十三、 政策評估問題

十四、 政策影響((policy impact)

第二十九章、政策變遷-----P.149~P.151

一、 基本概念

二、 變遷方式

三、 變遷型態

四、 政策變遷的模型

第三十章、政策終結-----P.151~P.154

一、 基本概念

二、 類型

三、 政策終結困難的理由

四、 政策終結的困境

五、 政策終結的執行策略

六、 落日立法(sunset law)

第三十一章、政策學習-----P.154~P.155

一、 定義

二、 類型

三、 教訓汲取(lesson-drawing)

四、 政策擴散

第三十二章、重大政策議題觀摩-----P.155~P.159

一、 死刑議題

二、 澎湖是否應設立觀光博弈特區

三、公職人員財產來源不明應否罪刑化

四、我國要不要採認大陸高等學歷

五、聯合國原住民族權利宣言

附錄、速讀筆記-----P.159~P.184

序言

一、作者簡介

筆者為法政相關學系畢業，畢業後全職準備國考，從準備到考上大概花費 1 年半左右的時間，最後成功於 108 年考取高考一般行政，名次位於中間。在準備過程上屬於半自讀，僅有補習民刑總，其餘皆為自讀

二、國考-自讀與補習差別

在國考準備上，是否補習困擾了大部分考試，筆者嘗試分析自讀與補習的優缺點，作為考生準備國考路上的建議與參考：

(一) 自讀分析

1. 優點

- (1) 花費更少金錢(補習費很貴)
- (2) 考上超有成就感
- (3) 學會查資料將有助於您的公職生涯

2. 缺點

- (1) 大學教授的著作非國考取向，換言之，只讀一本高考申論題最多只能回答一半，選擇題應該很高機率有一半以上無法回答
- (2) 不懂的問題基本上只能自行查資料，尤其法科很難單靠自己看懂(此亦為筆者僅補民刑總的原因，而行政法是因為本科系畢業，比較有把握)

(二) 補習分析

1. 優點

- (1) 由補習班老師快速協助整理重點
- (2) 若是面授將有機會詢問老師問題

2. 缺點

- (1) 很貴
- (2) 影片出的速度不見得會跟上高埔以及地特

(三) 結論

綜上所述，自讀最大缺點在於資料嚴重不足，若以行政學來說，光是有在出題的教授所寫的著作就有 40 多本，短時間是無法全數熟讀的，這也是補習班之所以在國考上佔有不可或缺地位的原因之一，故此本筆記針對自讀可能會產生的缺點與問題，以過來人的身分提供如何解決辦法，以此作為迷途考生路上的一種參考與建議

三、自讀考生國考準備方式

(一) 貫徹一本書主義

所謂一本書主義並非是要考生不念其他書，而是必須挑一本適合自己的書，該書可能是自己看得懂、容易閱讀的書作為該科的基底，筆者所提供的筆記皆由一本書製成，然後再根據本書之不足處，再加入考古題，當考古題以及該書已經讀得滾瓜爛熟，此時可以開始參考補習班以及其他教授所著書籍，為可能的全新考點做準備

*註:筆者基本上整理完所有考古題大概就花一年多的時間，基本上補習班資料僅是用來補充考古題內容，甚少做為基底使用

(二) 考古題重要性

考古題的重點在於讓考生可以快速補足教授書中所無論述的章節，例如林淑馨教授的行政學即缺乏財務行政相關論述，透過考古題可以快速發現國考熱門考點

*註:筆者剛讀完教授的書就興沖沖去寫考古題，發現有關預算的部分考一堆然後沒一題會寫，此時就會發現考古題很重要(對自讀來說)

(三) 選擇與申論準備

1. 選擇

筆者普考沒上(大概差 0.幾分)，初考沒考過，對於選擇題唯一能提供的建議就是購買補習班的題庫書，然後全部寫完

*註:筆者行政法考前一個月寫普考考古題還錯一半，但是買完補習班題庫書瘋狂寫普考就進步到 82 分，高考選擇題也拿 42，可以看出題庫書還是非常有功效的

2. 申論

筆者準備方式分兩種，一為申論題筆記的撰寫以及熟讀(此亦為本筆記誕生之原因)，以及速讀筆記的背誦(本筆記最後將會附上)

(1) 申論題筆記的撰寫以及熟讀

撰寫筆記是做為將來申論題答題的模板，透過反覆閱讀將有助於加深記憶，在考場寫題目時亦可以較為快速，大學教授論述因為過於繁雜，不適合反覆閱讀，所以建議考生整理申論題筆記，以作為申論題的答題解方

*註:筆記的撰寫看似繁雜且耗時，但是成效顯著，筆者之前偷懶沒做筆記整理，高考以及地特三等總是差一點，但之後發憤圖強將筆記做出，下一次考試即上榜

(2) 速讀筆記的背誦

速讀筆記是整理申論題筆記的重點黑字部分，平常坐車時可以拿來背誦，速讀筆記將有助於選擇題，而在申論題部分，重點黑字即是下標的方式，當考生在考場發現考題熟悉，但不知如何下筆時，可以先以重點黑字作為標題設定方式，在撰寫內容

*註:筆者親身經驗是僅靠速讀筆記甚難上榜，必須加入申論題筆記始能完成申論題標題、內容以及選擇題一把罩

(3) 結論

速讀筆記必須每天背誦才不會忘記，而申論題筆記亦須每天看才有辦法在考場寫出完整內容，而筆者的準備方式即是以一個禮拜做為單位，每天重複閱讀申論題筆記以及速讀筆記，例如：行政學速讀有 21 頁、申論題筆記有 132 頁，每天就須背 3 頁速讀筆記以及熟讀 17 到 18 頁的申論題筆記

*註：筆者水母腦，東西過一個禮拜就會忘，所以設一個禮拜為單位，實際情況可以依個人情況調整

(四) 法科準備方式

筆者在行政法、民刑總以及法學緒論的準備上，傾向應用做題目的方式來加深記憶力以及解題技巧，若是遇到沒看過的重要判例或是條文，通常會整理在一本筆記上反覆背誦，在選擇題部分，唯一能提供的建議就是勤勞做題目

(五) 一般科目準備方式

1. 國文

(1) 公文

請參考青草茶部落格，筆者按照其所教的格式寫皆有 10~11 分

(2) 作文

國考作文大都屬於論說文，故筆者的作法是先破題，在寫案例可能缺點，之後再寫優點，最後做結論，分數大都有 30 分左右

(3) 選擇題

勤練考古題

2. 英文

勤練考古題

(六) 念書目標設定

筆者建議可以以一年上榜作為目標，並設計讀書計畫表，準備步驟可以參考筆者經驗：

1. 念教授的書打該科目的基礎，並勤勞的將內容整理成筆記(6 個月)
2. 勤做考古題以補足筆記所欠缺部分(4 個月)
3. 最後兩個月則開始背誦速讀筆記以及熟讀申論題筆記
4. 若仍未上榜建議加入其他教授、以及補習班所預測之新考點

(七) 學習資源提供

1. 阿摩(收費，但可以做任務換取做題目所需的 y 幣)

一個可以練選擇題練到天荒地老的網站，但需支付一定費用

2. 考古題詳解(免費)

各大補習班皆有提供歷屆考古題的詳解，有需求者可以上網查詢

3. 青草茶部落格(免費)

教你如何寫公文

四、本筆記特色

本筆記特色在於：

(一) 基礎

本筆記是以丘昌泰教授所著之公共政策教科書作為基底，而程明的公共政策則是作為補充考古題之用，考生在準備時可以以此作為參考書

(二) 每章節最後皆收錄 97 年到 108 年行政學申論相關考古題

收錄的內容包含高普考、地特 3 等、原住民 3 等、身心障礙 3 等以及升官等公共政策相關題目

(三) 申論題模板的建議與提供

本筆記的撰寫方式，係以申論題建議擬答的方式編成，例如題幹詢問何謂公共政策，可以做如何之解答，故內容雖不多，但此為筆者認為此為教授書中最精華以及可以拿來論述的部分

(四) 速讀筆記的提供

速讀筆記讓考生能夠快速掌握寫題重點，若是在考場一時不知所措，亦可以先行撰寫速讀筆記內容，在思考如何將內容補上

(五) 整合性章節

本筆記將內容相同的理論整合在一單元，故其餘筆記仍有部分公共政策相關知識，以下章節內容建議讀者閱讀:

1. 政治學申論題筆記(第 4、7、15、21 章)
2. 公共管理申論題筆記(第 1、7、10、11、13、16、20、22、23 章)
3. 行政學申論題筆記(第 3、16、18、23 章)

(六) 書單

1. 丘昌泰 公共政策基礎篇第五版 2013 巨流出版 (必讀)
2. 程明 公共政策 2019 志光出版 (選讀)

第一章、公共政策概念

一、定義

依包爾所言，公共政策是公權威當局所選擇行動或不行動綱領，以闡明既定一個問題或一組相互關聯的問題。因此，可以以四個方向解析此定義

1. 公權威當局

係指對於國民個人行為或私部門的集體行為具有強制性或合法權的機關

2. 選擇是一項有意識的行動

政府機關所採取的行動，大都是經過深思熟慮的設計行動，通常會建立一套標準程序，以制定符合社會目標的公共政策

3. 選擇行動或不行動

公共政策應包括公權威當局積極的行動與消極的不行動

4. 公共政策是問題導向

公共政策的主要目標是在解決問題，其所處理的有可能是單一問題，例如:導盲磚問題，亦可能是一系列相互關聯的問題，例如:殘障福利計畫

二、類型

(一) 賽局理論

1. 意涵

研究兩個或兩個以上之決策者，在決策場合，所做出之理性決定，其中決策者須擬定策略，並考量對手可能會採取的行動，它通常適用當一個人無法作出最佳選擇時，其選擇的最佳後果端賴對手如何作決定

2. 特性

(1) 賽局含有不幸結果

由於賽局隱含不幸的結果，例如另一方透過戰爭殲滅另一方，故在嚴重衝突下，皆會選擇不去採用

(2) 選擇損失最小的方案

當決策者面臨賽局情況時，會選擇一個對其損害最小的方案

(3) 採用抽象推理

賽局理論假定所有決策者皆是理性的，亦即會根據對自己最有利的思考方式，在競爭情況下，作出最佳決定

3. 從賽局理論(game theory)與非賽局理論討論公共政策

從賽局理論出發，公共政策可視為是一場參賽者相互競爭的對抗行為，其賽局類型種類繁多，其中以零和賽局最為典型，所為零和賽局，係指參與賽局的各方，在嚴格競爭環境下，一方的得利意味著另一方的損失，導致雙方的收益以及損失相加總永遠等於零。而非零和賽局則相反。兩方的損失與利益並不等於零

(二) 零和賽局下的公共政策-羅維

1. 管制性(regulatory policy)

意旨權威當局設定一致性的管制政策，以指導政府機關或標的團體必須遵從方能採取行動。例如:重大建設案皆須根據環境影響評估法，繳交環境影響評估報告(Environmental Impact Assessment)

2. 重分配(redistributive policy)

意旨權威當局將某一團體的權利或義務，轉由另一標的團體享受或承擔。例如:累進稅率的課徵，使富有階層的財產，得以用來作為貧窮階層的社會福利政策，並縮小貧富差距

(三) 非零和賽局下的公共政策-羅維

1. 自我管制性(self-regulatory policy)

權威當局並未設置嚴格、一致的管制規則，而僅設定原則性的遊戲規則，委由各機關或標的團體自由決定如何行動。例如:教授治校由各大專院校負責決定如何施行大學自治

2. 分配性(distributive policy)

權威當局將利益或義務分配給不同政府機關或標的團體負擔或承擔，例如:921大地震，非受災縣市必須協助認養災區重建。此政策為一種有福大家想，有難大家擔的政策型態

(四) 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，基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、自由派與保守派政策

從執政政府所支持的意識形態而言，通常有自由派與保守派政策：

(一) 保守派政策

1. 在政府規模上

保守派信奉小政府，認為最好的政府就是干預最少的政府，傾向於地方自治

2. 在市場型態上

主張自由市場經濟，認為國家管制力量該要完全退出市場以外，讓市場那一雙看不見的手，自行發揮功能

3. 對於傳統社會價值接受度上

接受傳統社會價值，例如反對墮胎、反對社福支出、反對同性戀婚姻等

(二) 自由派政策

1. 在政府規模上

自由派信奉大政府，認為最好的政府即是提供服務最多的政府，傾向於中央集權

2. 在市場型態上

主張國家計劃經濟，國家力量應適時地管制市場，以免市場失靈

3. 對於傳統社會價值接受度上

對於當代社會所產生的種種現象大都保持容忍態度，因而支持墮胎與同性戀婚姻合法化以及增加社福支出等

四、沉默輸家 (silent losers)

(一) 基本概念

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甚至尚未出生，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

(二) 成因

1. 欠缺資訊

一般人民比起特定利益團體，獲取政策資訊的機會還要少，或是不知道從哪裡獲取相關資訊

2. 社經條件差距

中產階級對於自身的利益追求，必定比起藍領階級或是弱勢團體還要來的強烈

3. 教育程度

雖然國民義務教育已經在台灣施行多年，但是並非所有人都可以接觸到高等教育，在教育程度差距上，導致自己認為沒有辦法影響公共政策，而選擇沉默

4. 沒有時間

積極的參與公事務，除了要有足夠的知識外，時間也是一大誘因，若沒有足夠的時間可參與，常常會變成沉默輸家

5. 欠缺表達管道

大型利益團體或是企業通常跟政府的公關室或是民代等溝通管道較為熟悉，但一般民眾很少有機會可以直接到民代或是公關室，故兩者之間的差距往往會造成輸家的產生

附錄、歷屆試題

1. 何謂管制政策（regulatory policy）？請以特定案例說明管制政策的必要性及預期效益，以及管制政策可能引發的至少三個爭議或問題。(108 身心障礙 3 等 公共政策)
2. Theodore Lowi 認為不同的政策類型會有不同的政治過程，管制性政策（regulatory policy）為其提出的政策類型之一。請說明管制性政策的意涵、落實管制牽涉的範圍，並以實際案例說明該類型執行後，可能產生的問題。(108 退除役 3 等 公共政策)
3. 何謂管制性政策（regulation policy）？管制性政策的類型為何？又伴隨行政權不斷地擴張，管制性政策占了政府所有政策相當高的比例，何以政府要制定許多的管制性政策？試分述之。(107 地特 3 等 公共政策)
4. 請說明民主化、全球化與數位化對公共政策理論與實務所造成的影響為何？(105 一般警察人員 3 等 公共政策)
5. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。(三) Game Theory (102 高考 公共政策)
6. 何謂公共政策分配性結果中的「沉默輸家」(silent losers)？其可能的成因為何？(105 地特 3 等 公共政策)
7. 解釋名詞：(五) 分配性政策 (Distributive Policy) (102 原民 3 等 公共政策)
8. 解釋名詞：請將以下名詞翻譯成中文並加以解釋：(三) Environmental Impact Assessment (101 原民 3 等 公共政策)
9. 何謂零和賽局型政策 (Zero-sum Game Policies)？何謂非零和賽局型政策 (Nonzero-sum Game Policies)？各包含那幾類政策？請各舉一實例說明之。(100 身心障礙 3 等 公共政策)
10. 試說明公共政策的意義、類型及其特性。(100 退除役特考 3 等 公共政策)
11. 何謂「管制性政策」(Regulatory Policy)？其與「自我管制性政策」(Selfregulatory Policy)之間有何不同？近代政府管制革新 (Regulatory Reform) 的方向為何？(99 身心障礙 3 等 公共政策)

12. 何謂保守派政策（conservative policies）？何謂自由派政策（liberal policies）？試各舉三個實際政策案例說明之。(99 高考 公共政策)

第二章、公共政策模型

一、艾里遜-決策本質(解釋古巴危機決策)

1. 理性行動者

(1) 定義

政府行動即是將國家策略目標極大化之方案選擇結果，因此，國家考量的是國家總體利益與安全。總統在決策中扮演一個理性決策者，經由幕僚蒐集各種資訊、方案，而作為理性抉擇的一連串過程

(2) 優缺點

優(優先考量國家利益)、缺(對於決策者個性難以掌握、決策者動機分析不易、錯覺和誤判常發生)

2. 組織過程

(1) 定義

組織決策不完全依靠理性，而是依賴組織功能的例行產出，意即政府內部各種權責組織如何界定問題的程序，並透過制定 sop 以解決問題，(t 時刻的決策依賴 t-1 時刻之例行活動，而 t+1 則是用來預測)

(2) 優缺點

優(提供導引準則)；缺(缺乏彈性、本位主義、即使成本大於利益也會繼續推動)

3. 官僚政治

(1) 定義

強調政府內部不同的動機、利益、目標、賭注的官僚政客互動所產生，亦即決策不是理性運作的結果，而是不同利益妥協、交易、協商的結果。

(2) 優缺點

優(解釋不同角色競逐的結果)、缺(模式太簡化)

二、統合主義 (corporatism)

1. 定義

又可以稱之為組合主義，根據史密斯的說法，統合主義是一種利益代表系統，代表利益的單位被組合成數目相當有限之單一性、強制性、非競爭性、功能分化的團體，他們的地位受到國家頒發執照，並授予其在專業領域中的壟斷地位

2. 內涵

(1) 國家與利益團體可被組合

利益團體必須在利益共同體的基礎下透過國家法令保障，有效加以整合成一個利益代表系統

(2) 該利益代表系統應該是一個功能分化階層體系

每一個利益代表系統在其專業領域上皆受到其他團體的認同，並期望與之合作或競爭，並須透過政府機關在談判桌上凝聚利益團體共識

(3) 利益代表系統需具有報酬與懲罰功能

為了維持體系運作，利益團體的需求必須被整合成全國性的、影響力大的登峰團體，若其欠缺全國性以及地方不可挑戰性，即不具有代表性

3. 類型:

(1) 國家統合主義 (state corporatism)

構成方式是由上而下，中央的權力核心來源為國家統合主義來源，政府機關操縱了利益團體結合程序，通常是用來解釋集權政治體系與社會關係的理論

(2) 社會統合主義 (neocorporatism)

又可以稱之為新組合主義，其構成方式是由下而上，乃是協會之需求與團體內部的互動過程，這種過程完全是自動自發，基於利益團體共同需要，並遵循政府所訂之遊戲規則，而組合成利益代表系統。

4. 優缺點

優點(彌補過度個人資本主義、國家干預增加、深化利益團體參與政策過程)、缺點(只反映歐洲、哪一種利益團體值得重視、很容易過度介入、缺乏利益團體重要性分析)

三、 菁英模型

(一) 基本概念

認為公共政策的推動是由少數精英份子所把持的，絕大多數社會大眾並未參與政策制定，菁英藉由他們所佔據的公私權力多寡決定政策，而政策菁英對於公共政策通常具有高度共識

(二) 特徵

1. 分成菁英與群眾
2. 菁英通常具有極高社經地位
3. 群眾邁向菁英地位的速度緩慢，因為菁英理論追求維持穩定
4. 菁英具有共識，例如尊重私有財產、有限政府、個人自由
5. 政策皆反映菁英偏好
6. 菁英對群眾有重大單方面影響
7. 菁英理論對於公共政策的制定採由上而下之決策方式

(三) 批評

菁英主義的優點在於確實反映開發中國家真實情況，因為開發中國家人民普遍缺乏民主素養，故必須仰賴政治菁英，但其仍具有以下缺點:

1. 菁英理論被視為是反民主的理論，因為其忽略大眾參與
2. 忽略權力互動與流動
3. 菁英理論假設民眾對於政治冷感，但在實務上，群眾即使冷感也還是會去投票

四、 描述性與規範型模型(Descriptive and normative models)

(一) 描述性模型(Descriptive models)

所謂描述型模型，就是對政策問題進行描述、詮釋與預測，亦即描述政策問題

發生，並詮釋問題發生的客觀事實為何，最後在預測該問題的未來發展是甚麼，故描述性模型追求實然面，亦即事實為何，其類型包含菁英主義、多元主義等

(二) 規範型模型(normative models)

規範化模型則是聚焦於某種價值實現極佳化建議，除了重視實然面的追求，更重視應然面的探討，換言之，規範型模型除了求真，同時亦追求美與善，期望能找出解決問題的最佳方法，故又有人稱之為診斷型模型，其類型包含理性決策模型、漸進主義等

附錄、歷屆試題

1. 解釋名詞：(一) 統合主義模式 (106 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 請列出 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。(103 地特 3 等 公共政策)
3. 何謂組合主義 (corporatism) ? 另請比較國家組合主義 (state corporatism) 與新組合主義 (neocorporatism) 之差異?(101 調查局特考 3 等 政治學)
4. 請說明描述性與規範性公共政策模型之內涵與差異。(100 地特 3 等 公共政策)
5. Graham T. Allison 在《決策的本質》(Essence of Decision) 一書中，提出三種決策模型。試說明這三種決策模型的內涵，並闡述其對政策科學發展之影響。(99 高考 公共政策)

第三章、利害關係人

一、定義

依據利益團體理論的說法，每一項公共政策所顯示出來的利害關係必然都會出現一個表達該利害關係的團體，稱為政策利害關係人(policy stakeholder)，其表達的需求，一為期望他們的利益可以被制定者聽見，二為即使不被採納，可以藉此向制定者表達立場

二、重要性

政策制定者必須公平地認定與考慮所有政策利害關係人的立場或態度，方足以制定符合公益的公共政策，否則社會落有不平之鳴，反到會使政策難以執行。依此看來，政策利害關係理論確有其重要之處。

三、概念界定-以公共政策角度觀之

依據學者唐恩所說，必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定符合公平正義的政策:

(一) 分類

1. 政策制定者

制定、運用與執行政策的個人或團體

2. 政策受益者

政策制定過程中直接或間接受到利益的個人或團體，直接受益者通常是標的團體，間接則是基於直接受益者關係而得到利益

3.政策犧牲者

政策制定過程中喪失其應得利益的個人或團體

(二) 與標的團體的差異

利害關係人理論所指涉的範圍較廣，未必僅包含政策實施的標的團體，可能因為政府界定標的團體錯誤，導致另一位受到界定之團體的反彈。

四、基本特質

根據梅森與米羅夫的說法，政策利害關係人有以下特質，足以影響公共政策：

1. 目的

有些可能基於自利動機或是公益動機

2. 信念

有些利害關係人是基於環保主義而行動，而有些是基於經濟主義而行動

3. 忠誠

利害關係人對於某項政策訴求、代表性組織或領導人物之效忠程度

4. 資源

例如：物質上的、象徵上的

5. 特殊知識

某些利害關係人對於某項公共政策具有特別知識與意見，通常公共政策會受到強勢知識的影響

6. 權力關係

在政治系統中，與其他政策利害關係人之間的權力、權威、義務、責任關係

五、利害關係人認定方法

1. 法令強制途徑

透過法令強制規定來認定利害關係人，其優點在於可以明確保障弱勢者地位，但缺點是過於僵化，無法反映環境變遷。

2. 地位

根據利害關係人在某政策制定結構中的位置來認定政策利害關係人，其優點是操作起來簡單，缺點是容易忽略沒有地位之人

3. 聲譽

以利害關係人在社會上所擁有的聲譽來認定，其優點在易於聚焦社會菁英，缺點在於不具聲望之人容易被忽略

4. 社會參與

以政策利害關係人參與社會運動的積極程度來認定，優點在於知道那些團體參與，並聚焦在主要參與者，缺點在於忽略沉默多數

5. 組織

從組織中所牽涉到的供給者、員工、顧客、盟友、被管制者，缺點在於涉及對象眾多，故容易忽略某些潛在的重要利害關係人

6. 意見領袖

社會上有少部分人的言論足以影響大眾輿論，其缺點在於忽略那些非意見領袖民眾的聲音

7. 人口統計

根據年齡、性別、種族、職業、宗教等人口統計資料來認定，缺點在於可能造成對某觀點的同質性

六、多元觀點分析方法(TOP)

(一) 基本觀念

林斯東指出許多公共政策經常長於分析，短於行動，以致造成分析與行動間之落差，其原因在於決策者未能認清問題類型，又未能針對不同問題類型提出適當分析方法。

(二) 主張

林斯東認為公共政策有分成結構良好與結構不良的問題，前者可以採取傳統的理性技術途徑，後者則應以系統分析並兼顧以下三觀點:

1. 技術

意指以最佳化模型角度觀察問題與解決方案，應用成本效益分析等科學方法，建構最佳化模型

2. 組織

意指從組織過程角度探討問題與解決方案，將問題與方案視為從某一組織狀態到另一種狀態的有次序之專業活動過程，經常使用 SOP

3. 個人觀點

意指以個人感知、價值及需求的人性角度分析問題與解決方案，強調應用直覺力、魅力等

(三) 與利害關係人分析法之差異

1. 行動者類型不同

利害關係人分析法係以主體行動者作為分析焦點，亦即實際會因該政策而受有影響的團體，反之，多元觀點分析法則是以客體行動者作為分析標準

2. 整合的目標不同

利害關係人分析法的目標係整合不同行動者之間的觀點，使多元行動者需求皆能獲得滿足，而多元觀點分析法則是整合分析與行動間之落差，故提升決策品質為多元觀點分析法的最終目標

3. 重視人本主義的程度

公共政策施行的成效，必須由人民來決定，而利害關係人分析法完全體現了以人為本的精神，而多元觀點分析法除了重視人文，同時亦須考量科學技術，否則政策分析家會變成只會玩弄權力的政客

附錄、歷屆試題

1. 請說明利害關係人對於政策的訴求，前述觀點對於公共政策研究的用途，以及政策利害關係人影響公共政策的特質，並說明此一途徑與多元觀點分析法

(Multiple Perspectives Analysis) 的差異。(108 高考 公共政策)

2. 公共政策的制定與執行涉及多元利害關係人 (stakeholders)，請說明利害關係人的類型，以及可以利用那些方法蒐集他們的意見或觀點。(106 地特 3 等 公共政策)
3. 臺灣是一個高齡化社會，亟需政府制定以民為本的長期照護政策，其利害關係人有那些？民眾可以透過那些管道參與此項政策之制定？(105 身心障礙 3 等 公共政策)
4. 公共政策的多元觀點分析，亦即 TOP 觀點分析法，究何所指？試以無障礙公共設施之設置為例加以說明。(103 身心障礙 3 等 公共政策)
5. 政策利害關係觀點是公共政策理念的基礎，任何一項公共政策的制定，都必然涉及或多或少的利害關係，請說明認定政策利害關係人的方法，並針對各種認定的方法，分別舉實例說明之。(100 原民 3 等 公共政策)

第四章、公共性

一、定義

所謂公共性，即是公共行政為公民福祉與公共利益服務，其目的在於實現公眾的願望與需求，並積極的負起責任。

二、觀點

(一) 公共-多元主義觀點

此觀點是從利益團體出發，認為公共性是多元利益團體相互競爭的結果，但這種觀點所代表的利益往往是特定少數專業團體的利益

(二) 公共-公共選擇觀點

此觀點奠基於自利動機假設，認為公共利益是公共行動者在市場競爭下理性選擇自利的結果，政客、官僚在市場機制運作下追尋自我利益，造成政府組織越來越臃腫，且越沒效率

(三) 公共-立法過程觀點

多數民主國家是實施代議政治，由選民選出民意代表，在由民意代表組成民意機構代表人民行使公益，凡經過立法程序的議案即代表公共利益

(四) 公共-服務提供觀點

將私部門對待顧客的隱喻應用到公部門內，政府機關將民眾當成是購買公共財貨或公共勞務，且有給付能力的顧客，凡符合顧客至上的公共服務皆具有公共利益

(五) 公共-公民觀點

1. 特徵

公共利益的內涵需要多數具備公民精神的人，並且具有下列特徵:

- (1) 不以是否具有團體組織為代表 (沉默多數往往沒組織)
- (2) 不以自由市場機制作為界定公共利益的標準
- (3) 不以人數多寡作為界定公益標準

- (4) 不以顧客觀點作為界定公益標準
- (5) 以公平正義界定公共利益，而不以效率效果作為標準
- (6) 以立足點公平，而不以齊頭式平等作為公益標準

附錄、歷屆試題

- 1. 公務員執行國家政策應以「公共利益」為導向，請問應如何定義「公共利益」？有何政策分析方法可以了解公共利益？(107 高考 公共政策)
- 2. 公共政策的制訂應以「公共利益」為取向，請問你如何定義公共利益？有人說：經過多數同意的公共政策就足以代表公共利益，你的看法為何？(104 身心障礙 4 等 公共政策)

第五章、公共政策倫理

一、意義

所謂公共政策倫理，係指公共政策制定者、執行者與評估者推動一項公共政策時，所必須接受的倫理行為規範，如效率、效果，其目的在於找出政策制定的行為準則，其不僅是學科研究取向，亦包含對於公共生活的關懷

二、重要性

在現今的公共政策中，大都僅強調效率與效能，亦即要找到最有效率、最具效果之政策方案，以解決社會問題，但某些政策不能單用科學分析方法或是經驗來衡量，尚須考量倫理道德基礎，例如核四興建需要考慮附近居民的想法，故好的公共政策應該是兼具科學分析方法與倫理道德的，公共政策倫理的重要性可見一斑

三、政務官與事務官倫理標準

1. 政務官

由於必須經常面對民意與國會，對於民意取向與政治團體的意見非常重視，簡言之，政務官的目標即是隨著民意潮流走，制定讓人民有感知的政策，以爭取支持，故其倫理標準為政治性的，換言之即是爭取選票以贏得繼續執政

2. 事務官

其目標為秉承政務官之意圖與指示，進行政策規劃與執行，強調其倫理標準是專業性的，換言之即是強調其所從事的行政行為是否依法行政，以及是否有足夠預算以及人力

3. 總結

台灣隨著民主機制運作的成熟，政務官與事務官是否需要如此鮮明的劃分，愈來愈受到質疑，故現行政務官與事務官呈現調和趨勢，包括成立一個彼此具有相同共識的團隊，以及政務官與事務官彼此學習的跨域學習產生

四、衝突處理模式

當政策分析家與決策者發生效念或倫理衝突時，應如何因應？

1. 代理人模式

主雇通常具有足夠的專業知識足以指導政策分析工作，而政策分析家不過是主

雇的代理人，一切應以主雇的意見為意見

2. 父權模式

將主雇視為是政策分析家的衣食父母，故政策分析家以保全雇主利益為至高目標

3. 契約模式

政策分析家與主雇是契約的法定關係，不能講究人情，一切依照契約上內容來做為倫理價值的標準

4. 友情模式

政策分析家與主雇是夥伴關係，彼此應該相互信任，相互尊重，兩者以情誼作為倫理衝突的標準

5. 信任模式

政策分析家與雇主之間的關係是相互尊重的信任關係，一方面雇主尊重政策分析家的專業知識與技能，另一方面政策分析家亦尊重雇主的智慧與能力，倫理價值的衝突即是基於此種互信基礎上加以解決

五、倫理衝突處理策略

當政策分析家面臨專業與主雇需求不同的價值衝突時，可以採取以下策略化解衝突：

1. 直言與抗議

政策分析家可以在機關內部以非正式管道向直屬長官表達抗議，若直屬長官不接納，可以採用正式管道向更高層次的機關首長提出異議

2. 辭職與離開

政策分析家如果認為被交付的任務違背其政策倫理，經過直言未獲回應，可以採取辭職策略，亦可選擇留在機關，但離開原單位

3. 最後通牒

亦即結合前述兩種方式，向主雇提最後通牒，希望其可以審慎考慮

4. 不忠誠策略

政策分析家亦可以採取一些不忠誠策略，例如洩漏機密資訊給新聞媒體

5. 辭職時揭發與直言到制止

政策分析家於辭職時揭漏該機關倫理道德上有瑕疵的政策主張，此時政策分析家必須表現出誠實與負責的態度，另外，在直言到被制止的策略上，應充分向大眾展示該政策對於國家的傷害

6. 顛覆

政策分析家亦可以選擇繼續執行該項政策，但私底下卻進行暗中破壞或阻止政策的執行工作

六、社會公平

(一) 重要性

公共策研究者之所以將社會公平納入於政策過程當中，主要是因為社會公平可以扮演社會黏著劑的角色，亦即透過社會公平將人民與國家緊緊結合再一起，

建立一個具備公平正義的民主政府

(二) 類型

1. 單純的個人公平

係指一對一的個人公平關係，例如一人一票，票票等值

2. 分部化的公平

係指同一類別下的公平關係，例如工人與工廠老闆有不同的稅賦標準與薪資水準

3. 機會的公平

機會公平講究前瞻性，亦即雖然每個人天分不一而導致後來的發展機會不同，但如果可以給予每個人相同的機會去謀得某項職位，即符合機會的公平，例如：給予所有人民均有應考試，服公職的權利

4. 集團性公平

係指團體或次級團體所要求的公平，例如以增進婦女整體需求，所訂立之性別工作平等法

5. 代際(世代)間公平

係指目前這一世代與未來年輕世代之間的公平，例如：同性戀爭取的婚姻平權，必須在合乎這一代與未來年輕世代的共識下，進行協商與妥協

附錄、歷屆試題

1. 請說明政務官與事務官在政策議程設定、政策規劃以及政策合法化過程所應扮演的角色。(104 地特 3 等 公共政策)
2. 試比較政務官與事務官的區別，兩者的倫理標準有何不同？若兩者有所衝突時如何處理？並以「松菸文創案」或「臺北大巨蛋案」爭議為例說明之。(104 退除役特考 3 等 公共政策)
3. 政務官與事務官所採行的倫理道德標準有何不同？在此情形下，事務官應如何扮演稱職角色？請加以申論。(103 身心障礙 3 等 公共政策)
4. 邇來公共政策研究重視公平與正義的政策倫理研究。試問，公共政策倫理的意涵及重要性為何？政策分析家面對倫理衝突時的處理模式及策略為何？(101 一般警察人員三等 公共政策)
5. 公共政策的制定，常被期許要符合公平正義原則。何謂公平正義？如何判斷一個政策是否符合公平正義原則？請舉例說明之。(97 原民 3 等 公共政策)

第六章、政策分析

一、定義

學者唐恩指出，政策分析為一門應用性的學科，運用多元科學調查方法、政策辯論模式，以創造與轉換可以用在政治場合的政策資訊，以解決政策問題。

二、內涵

以此，可以看出政策分析具有以下內涵：

1. 政策分析是一門**應用性社會科學**，其著重的是社會問題分析，而並非理論批

判與建構

2. 政策分析必須運用**多元調查分析方法**，不僅需運用統計數據、社會指標等量化資料，亦須運用深度訪問、田野研究等質化資料
3. 政策分析家必須運用**多元的政策辯論結構**，因為其最重要的任務即是說服主雇與民眾接受政策主張
4. 政策分析家必須**製造並轉化與政策相關的資訊**，政策分析的主要功能之一即是為決策者提供與公共政策制定、執行、評估有關的有用資訊
5. 政策分析必須**適用於政治環境**，亦即須兼具科學與藝術

三、特質

哈務與強恩指出，政策分析具有 4 項特點:

1. 政策分析是**應用科學導向**，而非基本學科導向，政策分析的目標在於解決社會問題
2. 政策分析是強調**科技整合**的多元學科，政策分析不能以單一學科加以定位，必須是整合各學科人才的
3. 政策分析重視**政治敏感性**計畫，亦即政策分析重視政治因素對於政策制定過程的影響
4. 政策分析是**主雇取向**，該主雇有可能是首長或民眾

四、政策分析家類型

(一) 梅斯納的分類

梅斯納依據政治技術以及分析技術做為區別標準，將政治分析家區分為四類:

1. 虛偽型

此種類型的政策分析家只有最低的政治技術以及分析技術，通常為不學無術之人，其所重視的政策皆為己身謀取利益

2. 政客型

此種類型的分析家擁有高政治技術，但低分析技術，其重視與主雇建立良善的關係，並具有良好的辯論以及溝通技巧，但在處理政策問題上，偏向用權力而並非分析來解決問題

3. 企業家型

此種類型的分析家擁有高政治技術以及高分析技術，為最理想的政治分析家。一方面透過嚴謹分析找出最完美的方案，另一方面透過自己的政治技巧，嘗試將完美方案轉變成可行方案

4. 技術型

此種類型的分析家擁有高分析技術，但低政治技術。一般而言，他們追求的是最理想的政策方案，而並非最可行的政策方案

(二) 威瑪與范寧的分類

威瑪與范寧兩位學者根據分析的整合性、主雇的責任與對社會觀念的堅持三種面向，區分為以下三種:

1. 客觀技術家

(1) 分析的整合性

重視政策分析之完整性，幾乎將政策分析視為是學術性之社會科學研究

(2) 主雇的責任

將主雇視為是必要之惡，即政策分析家必須依賴主雇而活，並提供實質政策建議作為回報，但應與主雇保持距離，絕不干涉政治問題

(3) 對社會觀念的堅持

應說明政策價值，但由主雇進行取捨

2. 顧客擁護者

(1) 分析的整合性

分析很少產生具體結論，大都皆以含糊性的價值鼓吹雇主立場

(2) 主雇的責任

非常強調政策分析家對主雇的責任，因為不僅賴其以維生，主雇同時也提供政策分析家參政的機會

(3) 對社會觀念的堅持

選擇與自己價值體系相同之雇主，若是主雇與自己價值不同，會透過長期關係改變主雇想法

3. 議題倡導者

(1) 分析的整合性

不重視分析的完整性，並認為分析的含糊性反而對主雇有利

(2) 主雇的責任

同樣強調良禽擇木而居，而改變主雇的目的是在實現個人對於政策的報負

(3) 對社會觀念的堅持

認為政策分析是實現良好社會的工具

(三) 技術治理領航 (technocratic guidance) 模式以及技術治理諮詢 (technocratic counsel) 模式

1. 技術治理領航

技術治理領航強調規範性的政策分析，除了對於政策進行理性以及科學的分析外，應加入主觀價值觀與思維，主動運用其對於該專業的知識以及對政治的理解，將政策行銷給雇主以及社會大眾，其性質類似於威瑪與范寧所稱之議題倡導者

2. 技術治理諮詢

技術治理領航分析家重視實證的政策分析，亦即透過對於事實的觀察與實驗，找出最具客觀理性的答案，並將分析結果告知雇主，但對於應如何取捨不做任何干預，完全由雇主來決定，其性質類似於威瑪與范寧所稱之客觀技術家

五、 政策分析家如何推薦好方案-溝通分析

威瑪與范寧將公共政策分析活動分為三個階段，分別是問題分析、方案分析、溝通分析，以下分別論述之：

1. 問題分析

對於公共問題的分析採取市場失靈和政府失靈的觀點

2. 方案分析

以量化分析方法進行政策方案的評估與選擇，包刮成本效益與成本效能

3. 溝通分析

如何策略性地向主雇推薦可行的方案，主要有以下幾種方式:

(1) 互動結構化

政策分析家與主雇之間的互動有系統、有計畫與有結構的進行，在政策分析家完成報告前，主雇最好能夠參與，並給予意見。

(2) 吸引主雇注意

報告內容須適宜，要有摘錄、目標，不能太長太短以免主雇無法理解報告書的內容

(3) 建立彼此信任

溝通分析的重點在於建立政策分析家與主雇的信任，通常可以透過**精確資訊、明確主張、證據平衡**等方式獲得主雇信任

六、成為良好分析價要件

(一) 萬達夫斯基觀點

1. 同時掌握政策分析的藝術面與科學面

已故的政策分析大師萬達夫斯基在其著作中指出，政策分析既是一門科學，更是一門藝術。做為一門科學，他需要的是高度老練的分析技術，以統計學與計量經濟學規劃方案，試圖提供雇主最好的方案。而做為一門藝術，他需要的是運作自如的政治技巧，以組織分析(對內凝聚共識)與協商談判(對外化異為同)尋求政策最大公約數。

2. 兼具知識思考與社會互動胸懷

政策分析家的首要任務是對於公共問題進行理性知識思考，以理性規畫方案，然而，政策分析同時亦須兼顧社會互動，即政策分析的責任，是與不同利害關係人進行社會互動，適時調整政策目標與方案，以回應民眾需求，做成符合民眾有感的政策，故政策分析家必須在知識思考與社會互動中找出平衡點。

(二) 卓爾觀點(2018)

(1) 政策分析家需慎選顧客

政策分析家須避免與自己價值觀差距極大之雇主服務，更不可為一個與民主價值大相逕庭的政策服務。

(2) 以公共利益為重

當政策分析家與顧客產生某項政策議題上的衝突，須以公共利益為優先考量的目標，不可為了顧客利益而罔顧公共利益。若顧客的政策會傷害公益，應當極力勸阻，若再無法改變雇主想法，則須辭職以明志。

(3) 顧慮民意

在某些與民眾有切身相關的議題上，政策分析家不只要保有民眾知的權利，亦要積極鼓吹民眾參與，將真實民眾意見反映在公共政策上。

(三) 具體要件

1. 掌握時間

政策分析人員在時間壓力下，需知道如何蒐集、組織與溝通資訊，並迅速掌握政策問題性質與可能解決方法的策略

2. 尋找合適問題

政策分析家的眼光必須要有能力將各種社會問題放在適當的政策系統中，例如：什麼時候是政府介入私人事務合法化的時機

3. 專業

政策分析家通常需具有統計與經濟相關專業，使其能夠更有信心地預測與評估不同方案的效果

4. 掌握政治與組織行為

政策分析家為了使方案能順利被採納與執行，必須了解主雇與潛在對手的世界觀，俾能根據更具說服力的證據與他們進行政策辯論

5. 政策倫理

政策分析家必須要有政策論理架構，以明確說明與主雇之關係，當個人偏好與主雇產生落差時，才不會出現進退維谷的情境

七、 角色

1. 情報蒐集家

政策分析家經常為主雇蒐集有關社會問題的訊息，加以分析後，並向決策者提出建議，以解決社會問題

2. 社會工程師

政策分析家研究政策問題，故他們的建議一旦被採納，對於社會的影響相當深遠

3. 參與促成者

政策分析家的任務並非只在分析問題癥結、設計解決方案，而是促成民主參與與價值的實踐，他最重要的任務是讓民眾的聲音能夠進入政策形成過程，不致被忽略

4. 政策宣導家

政策分析家必須向決策者或社會大眾推薦最可行的政策建議，以改進政策內容

八、 步驟(過程)

學者 Eugene Bardach 提出的政策分析八部曲，即政策分析的工作起於問題界定，止於方案推薦，且政策分析家（policy analyst）推薦方案時，需要良好的對外溝通能力：

1. 界定問題
2. 組合證據
3. 建構替代方案
4. 選擇標準
5. 預估結果

6. 面對面交換取捨問題
7. 做決定
8. 說明你的事(方案推薦)

九、 政策分析家對外溝通

綜合學者論點，政策分析在說明你的事(推薦方案)對外溝通時，應該做的事跟不應該做得事建議如下：

(一) 應該做的事

1. 政策分析人員必須先認清誰是顧客，有可能是層級節制的上司，亦或是資助政策分析的人員
2. 思考應用何種媒介推薦方案:政策分析人員可透過口語或書面行銷方案
3. 方案推薦流程應具有邏輯觀:方案推薦的流程應依閱讀者需要、興趣及了解的能力設計

(二) 不應該作的事

1. 堅守政策分析八部曲

政策分析八部曲的目的，在於協助政策分析人員思考整個複雜問題，而無須用它來呈現整個報告

2. 強迫性限制

不要只想展示某項事件，而打斷整個爭論流程

3. 炫耀性分析

報告不須將每個事實詳加解釋，只需將焦點置於重要的問題上

4. 只是列舉卻未詳加解釋

若未對於列舉事項詳加解釋，閱聽者會無法了解該事項的真實意義

5. 報告方式不當

在報告相關內容時，因閱聽者不見得具有如此深厚的學術背景，故應避免採取學術方式的華麗誇張報告

十、 政策分析的內容與活動

1. 政策內容研究
2. 政策過程研究
3. 政策產出研究
4. 政策評估研究
5. 政策制定的資訊分析
6. 過程倡導
7. 政策倡導
8. 政策研究與分析的重疊

十一、 目標

1. 進行事實的客觀陳述

亦即設法找出公共政策的因果關係

2. 找出規範價值

亦即設法表現出公共政策所要實現的價值理想

3. 採取積極的行動

亦即針對好的政策方案採取積極行動，以實現政策目標與理想

十二、 對象

政策分析的對象是以雇主為導向，使得政策分析的工作內涵，一方面展現公共事務關懷的核心，另一方面也存在著代理人與委託人之間的關係

十三、 方法

政策分析以量化方法為主，而以質化方法為輔，並從成本效益觀點來比較優劣，進而提出建議

十四、 範圍

政策分析無法避免各種社會價值之間的、專業與政治之間的衝突，因此政策分析的結果，應同時包含社會價值與專業倫理，而不僅止於分析技術的講究

十五、 政策科學

(一) 意義

所謂政策科學，係指與公共政策有關之各種系統性知識，著重探討有關公共政策的所有學術與方法理論之議題領域

(二) 特性

1. 問題導向

政策科學關注政府所要面對的重要問題，其不只關注政策結果，同時亦注重政策過程

2. 多學科組成

政策科學應借用其他所有學門的模型、方法，來協助處理政府所面對的諸多問題

3. 精心設計的方法論

政策科學的方法論，包含經濟預測、心理劑量學等

4. 精心設計的理論

政策科學家透過一個強而有力的概念架構，來澄清真實世界的事件為甚麼會發生

5. 價值導向

政策科學的發展要追求民主價值，要發展出民主的政策科學

(三) 與政策分析的差別

公共政策學者拉斯維爾將政策科學定義為關切政策過程本身與內部的知識，若以此角度觀之，政策科學同時包含了政策研究與政策分析：

1. 政策研究

關切政策過程可被歸類為政策研究的範圍，通常是為了政策本身而做研究，通常是學術界較喜愛的研究方法，而關注的焦點以政策形成的過程居多

2. 政策分析

關切政策內部知識則可被歸類為政策分析的範圍，通常是為了找出問題的解方

所做出的研究，通常為實務界的政策分析家較喜愛的研究方法，關注的焦點往往是如何有效解決問題

附錄、歷屆試題

1. Aaron Wildavsky 指出政策分析既是技術也是藝術，請說明技術的政策分析與藝術的政策分析的意涵，並請說明如何透過 Eugene Bardach 指出「政策分析八部曲」(The Eight-Step Path of Policy Analysis) 實現兼具技術與藝術的政策分析。(108 退除役 3 等 公共政策)
2. William N. Dunn 認為，政策分析是一門應用性學科，運用多元的研究方法與政策論證模式，來創造與轉換可以用在政治場合的政策資訊，以謀求解決問題的方法。試從目標、對象、方法、範圍及過程等面向闡述公共政策分析的意涵。(106 地特 3 等 公共政策)
3. 根據學者 Eugene Bardach 所提出的政策分析八部曲，政策分析的工作起於「問題界定」，止於「方案推薦」，政策分析家 (policy analyst) 推薦方案時，需要良好的對外溝通能力；另外，學者 David Weimer 與 Aidan R. Vining 所提出的顧主導向 (client-oriented) 的政策分析觀點，也特別強調政策分析家對外溝通的重要性；請綜合這些學者的論點，提出政策分析家對外溝通時「應該作」與「不應該作」的事項。(103 高考 公共政策)
4. 政策分析人員 (policy analyst) 的意義為何？政策分析人員在政策制定過程中，通常扮演那些角色？你認為一位稱職的政策分析人員應具備那些條件？(101 原民 3 等 公共政策)
5. 梅斯納 (A. J. Meltsner) 認為政策分析家有那些類型？又卓爾 (Y. Dror) 認為要成為一位優秀的政策分析家須具備那些條件？(101 地特 3 等 公共政策)
6. 在理論上，政策科學應具備那些基本特徵？在實務上，政策分析家應具備那些技能？試就已見加以敘述之。(100 一般警察人員三等 公共政策)
7. 有關政策專業分析人員的角色思考，有所謂的技術治理領航 (technocratic guidance) 模式或技術治理諮詢 (technocratic counsel) 模式，試申其意。又如何扮演好政策分析人員角色，請以相關學理說明之。(98 身心障礙 3 等 公共政策)
8. 學者 David L. Weimer 與 Aidan R. Vining 在論及政策分析家的專業倫理時，曾由分析的整合性、主雇的責任、對社會觀念的堅持等面向，對三類政策分析家的專業倫理認知進行分析。試述其內涵為何？並舉例說明之。(98 高考 公共政策)
9. 「政策科學研究」與「政策分析研究」二者如何釐清？試分別解釋其意義。(98 原民 3 等 公共政策)

第七章、政策問題建構

一、定義

1. 以社會建構論的角度探討問題建構，即是將社會問題看成是社會建構的結果，乃是由一群不同價值與動機的政策利害關係人，透過語言與行為互動，對於問題不斷界定與辯論結果。
2. 換言之，所謂政策問題建構，係指不同背景的政策利害關係人，針對問題的成因與癥結，透過不斷的辯論，對社會問題進行重新認定與澄清的過程。

二、重要性

(一) 基本概念

之所以政策分析必須採用問題建構作為分析中心，係避免產生第三類型錯誤，所謂第三類型錯誤，指用正確的手段解決錯誤的問題，導致政策錯誤產生，故政策分析須完整且清楚的認定欲待解決之問題為何，才能對症下藥，找出最適解方

(二) 補充第一與第二類型錯誤

在統計學上，通常會設有兩種假設，一為研究假設，二為虛無假設或零假設，而零假設通常是研究假設的相反面，其作用是用來被推翻並證明研究假設為真，但此種假設檢定會發生三種錯誤，以下分述之：

1. 第一類型錯誤

零假設事實上成立，但假設檢定結果為不成立，例如：研究假設為婦女懷孕，零假設為婦女未受孕，而婦女確實受孕，但驗孕棒顯示未受孕(零假設未被推翻)

2. 第二類型錯誤

零假設事實上不成立，但假設檢定結果為成立

例如：研究假設為婦女未懷孕，零假設為婦女受孕，而婦女確實未受孕，但驗孕棒顯示受孕(零假設未被推翻)

3. 第三類型錯誤

詳如上述

三、問題建構方法須注意事項

1. 重心擺在需求

建構重心應擺在利害關係人之需求，以找到問題真正的癥結與成因

2. 反映現實觀點

問題建構過程中參與者之代表性要更廣泛，背景差異亦要大一些，透過將不同利害關係人、參與者共同納入進行討論，才更能反映現實的不同觀點

3. 避免本位主義

不限界定本機關裡的業務範圍，同樣可以納入不同機關之觀點，共同思辨討論解決問題

4. 發揮創意

不見得必須依循制式的问题討論方法，也可尋求不同具有創意的討論

5. 循環式問題建構

討論出結果後，可以將其放回原來的問題中，實際演練一次

6. 找出根本性問題

問題建構目的是要找出最核心的問題，避免斬草不除根，春風吹又生的情形發生

四、問題建構技術

(一) 魚骨圖

1. 定義

由日本石川馨博士發明，一種表示問題因果關係的圖形，將問題原因與問題後果之關係以魚骨頭的方式加以表達，亦可稱之為特性要因圖

2. 程序

(1) 首先將問題癥結的類別找出來，例如:公文辦理時效何以如此緩慢，其原因類別即有設備、制度、人員與業務方面

(2) 將每一個問題的大要因找出來，例如:設備部分為

- 業務性質差異大，無法電腦化
- 電腦軟體差
- 電腦常常當機

(3) 找出每一個問題的中要因或小要因

(4) 透過腦力激盪法找出問題癥結的根因，例如:設備部分的根因即是業務性質差異大，無法電腦化

(二) 界線分析法

1. 基本概念

由唐恩所提出，係指在問題建構的過程中，檢測問題建構系統，亦即後設問題是否周延，因為政策分析者很少面對單一、結構良好的問題，相反的，政策分析者時常面對多元問題

2. 運作原則

問題建構的周延性，可以透過地毯式抽樣作為檢測方式，亦即對政策利害關係人進行訪查，首先必須找出一組對政策問題抱持不同看法的個人，並使這些利害關係人進行面對面的溝通，並請他們指定另外兩名利害關係人，被指名者必須針對前面論述給予評論，一直持續到再也沒有新的指名者為止

(三) 大數據分析

1. 基本概念

所謂大數據分析即是從巨量、複雜、多元的資料當中，搜尋有用資訊，並將其實際運用在分析欲改善的項目上，例如:顧客服務或產品提供等

2. 運作原則

隨著網際網路的普及，數據資料呈現大量(Volume)、迅速(Velocity)以及多元(Variety)的 3V 趨勢，而為了增加資訊的可信度，論者在加上真實(Veracity)一項標準，故大數據分析即是在此 3+1V 的標準下，進行可用資訊分析

五、政策問題特性

1. 互賴性

亦及政策問題並非是單獨存在的孤立實體，某一領域的政策問題經常會影響另

一領域的政策問題

2. 主觀性

政策問題是人類對環境所採取行動的思考產物，並不是一個客觀存在的實體，而是以人類概念詮釋問題情境的感覺產物

3. 人為性

政策問題是人類主觀判斷的產物，不能脫離試圖藉定該問題的利害關係團體或個人，因此社會問題是基於社會需要而建構

4. 動態性

一個政策問題可能具有許多不同的答案，答案本身也很可能轉變為另一種不同性質的問題，因此，問題與解決方案經常相互流通

5. 歷史性

問題的發生不是突發的，而是逐漸形成的，亦即政策問題的產生乃由於以前決策執行之偏差或是不當之後果

六、 政策問題類型

唐恩將政策問題以政策制定者、政策方案、效用價值、方案後果與發生機率等五種標準加以辨別：

(一) 結構良好的問題

此類政策問題涉及的決策者甚少，解決問題的政策方案相當有限；政策目標所顯現出來的規範性價值，可以根據決策制定者的偏好加以排列；每一個政策方案的後果也是可以預知的或具有確定性。此類政策問題是一個完全可以電腦化的技術問題，因此許多機關例行性作業皆屬之

(二) 結構適當的問題

此類政策問題的決策制定者與政策方案相當有限，對於政策目標價值具有相當共識，然而政策方案本身的後果是不確定性的，而且也無法加以估算。典型的結構適度問題是以賽局理論作為模擬問題的核心

(三) 結構不良的問題

此類政策問題涉及多元的決策制定者與政策方案，政策利害關係人對於政策目標不具有共識，甚至是相互衝突的；政策方案的後果是無法預估的，其發生的機率亦屬於無法計算的範疇，故結構不良的政策問題的偏好是無法排列優先順序的

七、 棘手問題

(一) 基本概念

學者李特認為，結構不良的問題亦可稱為棘手(弔詭，Wicked problem)問題，並具有以下特徵：

1. 沒有單一標準可以辨別解決方案的對與錯
2. 無法列舉所有操作解決方案的名單
3. 應然與實然面間的差距可能有許多不同詮釋
4. 每一個問題很難具有明確的分析技術可以使用

5. 棘手問題通常非常獨特，無法加以複製

(二) 棘手問題重要性

以往傳統的政策分析家所處理的問題類型包含結構良好與結構適度的政策問題，此兩種問題皆可透過排列政策解決方案的偏好順序來加以解決，但結構不良的問題其偏好順序無法排列，而且不同立場之間涇渭分明，很難找出令人滿意的答案，故此種問題才是政策分析家所要重視的議題

(三) 因應對策

1. 以更廣泛的思維來思考政策變項、選擇方案與連鎖效應

例如採取系統性思考來了解原因以及影響，以及採用較先進的分析理論來分析問題趨勢和挑戰

2. 透過合作與協力

藉由功能性合作網絡，增加了解問題本質及其真正原因的可能性，透過政府與民間的合作，將有利於形成問題的臨時解決方案

3. 採用新的領導方式

亦即組織應視所面對的棘手問題，靈活選擇要採用何種領導方式，例如採用權變型還是轉換型

4. 活化結構和過程

活化的面相包含組織結構、預算編製或是財務系統等

附錄、歷屆試題

1. 解釋名詞：(四) 魚骨圖（請舉例說明）(106 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 公共政策常被形容為「解決公共問題」的專業，因此，理解並建構政策問題成為其核心的工作；然而，由於政策問題有相依、主觀、人為及動態的特質，從「棘手問題」(wicked problems) 角度來建構政策問題越來越重要。請問「棘手問題」的內涵與因應對策為何？(106 原民 3 等 公共政策)
3. 界限分析法 (boundary analysis)、德菲技術 (Delphi technique) 以及大數據分析 (big data analysis) 是從事政策研究經常使用的方法。首先，請詳述這幾種方法的內容與操作原則；其次，請說明這些方法可以運用在那一個政策階段 (政策規劃、執行、評估)？可以提供我們什麼訊息？可以幫助我們做些什麼？(104 原民 3 等 公共政策)
4. 政策分析何以需以問題建構為中心？近年來國內少子化問題日趨嚴重，成為政府必須正視的「國安」問題，請以問題建構法分析如何提升總生育率。(103 身心障礙 3 等)
5. 如何有效認定或建構政策問題？有那些分析方法可以採用？其又有何特色？(102 身心障礙 3 等 公共政策)公共政策)
6. 請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞在公共政策制訂或政策執行過程的意涵：(一) 第三類型錯誤 (100 高考 公共政策)
7. 政策問題依其結構可分成三類，請先說明此三類問題之差異為何？在不同結構之下，應運用何種的決策途徑？(99 地特 3 等 公共政策)

第八章、政策議程

一、 定義

柯布與愛爾德指出，所謂政策議程，係一組值得政體注意，並列入合法管轄權範圍的政治衝突；一組為決策機構設定時程，採取積極行動與嚴重關切的議題項目，換言之，政策議程即是政體所關心的議題，一旦被具有合法管轄權的決策機關列入政策議程，則會採取積極行動加以解決

二、 特性

1. 政策議程的**來源**，可能來自於社會強烈要求或政策制定者的嚴重關切
2. 政策議程的**形式**，可能是具體法案或政策宣示，但也可能是民眾民意或價值信仰
3. 政策議程的**發動者**，可能來自於民間社會，如民眾、傳播媒體，更可能來自於政府機關，例如：立法委員、民選首長
4. 政策議程的**發展順序**，通常始於大眾媒體報導，然後民間社會共同討論，最後則被官員考慮是否採取行動
5. 政策議程的**結構**，並不見得是結構完整的政府議程，亦有可能是國情咨文報告、政黨政綱或是選舉政見

三、 分類

柯布與愛爾德認為政策議程可以分為下列兩種類型：

1. 系統議程或公共議程

係指政治系統成員共同注意與關切，並且認為應該屬於政府機關合法管轄權範圍內的問題，系統議程乃是社會大眾經過討論所形成的議題形象，尚未採取真正的解決行動，故又可稱為政策形象。

2. 政府議程與制度議程

如果系統議程為政府官員所注意，並且嚴重到非要採取積極行動時，則該問題就進入了政府議程，政府議程是相當具體的，除了討論外，尚須付出積極的具體行動，故又可稱為行動議程。

四、 公共問題如何取得議程地位條件

1. 公共問題的性質

公共問題須具有能吸引大眾關切；除了關切，大眾亦盼望政府採取行動；必須大眾一致認為是政府合法管轄權的範圍

2. 政治領導考慮

任何一個國家的最高領導者可以說是政策議程的最終決定者

3. 利益團體倡導

美國學者的研究中皆指出，利益團體具有共同理念、價值，並會採取各種手段遊說，促使公共議題快速進入政府議程內

4. 危機事件發生

天然災害或意想不到的人為意外事件，往往使得公共問題具備迫切的危機感與

特殊地位，乃迫使該問題立即成為政策議程上的重要項目

5. 社會運動

大規模的社會運動是促使政府注意問題的重要手段，隨著一個國家民主化的提升，社會運動漸漸成為主要促進問題進入政策議程的重要手段

6. 傳播媒體

民主社會中，傳播媒體扮演守門者角色，並成為公共問題把關者，可以決定公共問題能否受到大眾的注意

7. 國際組織

因應全球化的來襲，世界已走向地球村的時代，國際組織與外國勢力對於國內政策議程的設定影響甚大

五、議程設定過程

柯布與艾爾德指出議程設定共有三個模式

(一) 外在催生模式

最常出現於多元主義的民主國家，議題經常由多元利益團體所發動，在民主國家中，由於利益團體是民意的主要發聲管道，因而政策議程經常是反應外在系統議程的需求，然後再進入政府議程。

(二) 動員模式

該模式首先係由大衛提出議程設定的三個階段所產生：

1. 催生階段

公共問題的出現創造了行動需求

2. 散布階段

這些需求轉換為政府行動的議題

3. 進行階段

這些議題正式成為議程項目

而後柯布與艾爾德整理大衛理論，提出了其對動員模式的看法，動員模式最常出現於獨裁專制國家，政治領導者將政府內部所發動的問題向社會宣傳，並且透過傳播媒體得到對於該議題的支持，然後議題再回到政府議程

(三) 內在催生模式

此模式主要發生於統合主義國家，其最大的特點在於議題的催生、發布、進行皆在政府內部發生，根本未曾擴展到民間，主要原因有兩種：

1. 政治因素

該國家的決策制定採用統合主義

2. 技術因素

政策議題太過複雜與專業

(四) 金墩的多元流程模式

1. 定義

議題設定過程的內在催生模式、動員模式以及外在催生模式等，都太過強調公共議程與政策議程之間的先後順序關係，其實議程設定是一複雜互動過程，並

非是理性的統合結構，而是鬆散的觀念組合，故沒有一定的優先順序推動政策議程的形成

2. 論點

議程設定包含三個流程

(1) 問題流

這是指吸引決策者注意的問題組合，該流程主要關切的重點是:何以決策者會特別注意某些問題?又何以會忽略另外的問題?如何使問題受到決策者的注意，其可以仰賴機制主要是:

- 指標
- 重大的災難事件
- 來自於計畫的回饋:例如:選民對於某項計畫的意見反映

(2) 政策流

這個階段是指對於某項政策領域具有共同興趣、利益的官員、學者，並提出各式各樣的概念與想法階段，其抉擇標準在於技術可行性與價值可接受性，任何一項建議方案皆須符合決策者的價值與目標，否則很難被決策者採納

(3) 政治流

這個階段主要包含三種活動:

- **全國思考心境:**某時期內相當多數的一群人對於某件事情具有類似的思考模式
- **利益團體遊說活動:**國會議員經常將利益團體的反對或贊成勢力，作為衡量政治共識與衝突的指標
- **立法與行政部門的更替:**國會議員的結構變化與行政首長的更替，會使得議程重要性易受影響

3. 政策櫥窗(policy window)

金墩認為這三流在關鍵時刻連接在一起時，議題就很容易進入政策議程，並把這關鍵時刻稱之為政策櫥窗。政策櫥窗是稍縱即逝的機會，經常是政治流內重大事件所揭開，在該櫥窗內，各種不同建議方案(政策流)紛紛出籠，爭相提出解決方案。當政策櫥窗開啟時，願意投資自己的時間、金錢在上面的政策企業家，會透過高度的連接技巧，將問題與解決方案連接在一起，並使問題得以進入政府議程內。

4. 批評

金墩的多元流程模式雖然受到學界的重視，但尚有學者提出以下批評:

- (1) 三流真的是完全獨立，毫無先後順序關係嗎?
- (2) 政策櫥窗既然是機會之窗，他所扮演的角色為何?如何將三流與解決方案連接在一起?
- (3) 政策流之後一定會有解決方案嗎?

六、 甚麼樣的議題容易進入政策議程(外在催生模式主要引起討論的方式)

1. 特定性

係指議題界定的抽象性或具體性程度，如果議題界定愈廣泛而抽象，則愈可能進入政府議程

2. 社會重要性

係指議題與社會民眾的關係密切或疏遠程度，社會重要性越高越可能進入政策議程

3. 時序相關性

係指議題的長期或短期影響程度，對於社會有長期影響者越容易進入政策議程

4. 複雜性

係指議題複雜或簡單的程度，越簡單的議題，越有機會進入政策議程

5. 明確慣例性

係指議題是否具有明確或含糊的慣例，凡是那些不具有明確慣例的議題，越容易進入政策議程

七、 如何使系統議程快速成為政府議程(外在催生模式主要引起討論的方式)

(一) 問題催生者

這是製造問題，催化問題，開始引起大眾討論該議題的發動者，通常分為以下四種:

1. 在調適者

當感到出現一種不利於自己地位、資源競爭的狀況時，就發動問題的催生者，例如:許多國營事業的員工在民營化後，就設法表達其心聲

2. 環境反應者

對於不可預知事件衝擊而立刻做出發動問題的催生者，例如:每次颱風過後，菜葉類攤商立刻做出漲價的回應

3. 行善者

基於公共利益信仰而非為私利而發動問題催生者，例如:慈濟功德會的成員就是基於濟世救人的宗教信仰而經常發動各種人道救助

4. 謀利者

基於保護個人私益而發動問題的催生者，例如:環保署推動限塑政策，自認為是政策犧牲者的塑膠袋業者即開始採取抗議行動

(二) 問題觸動樞紐

這是指引起公共問題的偶發事件，又可以分為兩大類:

1. 內在觸動樞紐

係指國家內部啟動問題討論的因素，如:自然災難、意外人為事件等

2. 外在觸動樞紐

係指國際間啟動問題討論的因素，如:戰爭、武器發明等

附錄、歷屆試題

1. 請析論「都市原住民族發展」政策的問題流、政治流與政策流。(107 原民 3 等 公共政策)
2. 請詳述金敦 (John Kingdon) 多元流程模型 (multiple streams model) 的主要

- 特性為何？並試舉一例闡述此一模型的應用？(106 退除役 3 等 公共政策)
3. 公共政策議程的設定與扼阻，往往是由一群議程的「守門員」(gate keeper) 所掌握，其中包括政治人物、利益團體、大眾傳播媒體等。請問守門員有那些角色可以扮演？請分別舉例並說明之。(106 原民 3 等 公共政策)
 4. 轉型正義、非核家園、公民參與、…這些公共議題近年來受到國人注意與重視，並且進入政策議程，可能成為重大公共政策。請問公共問題取得議程地位的條件有那些？可否詳細說明並舉例之。(105 高考 公共政策)
 5. 公共問題受社會大眾關切與重視的程度有別，此乃與議程設定有關，而議程設定又有不同類型與程度，請具體說明媒體議程、公共議程與政策議程的意義與相關性。(105 原民 3 等 公共政策)
 6. 請比較系統議程與制度議程的意義與差別。(104 身心障礙 4 等 公共政策)
 7. 請說明公共問題的意義與提出管道。(104 身障三 行政學)
 8. 請從問題本身、政治因素、高曝光率的參與者等三面向，探討是否廢除死刑議題能否列入政策議程的關鍵因素為何？(104 高考 公共政策)
 9. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(三) Policy Window (103 高考 公共政策)
 10. 請問議程設定 (agenda setting) 的意涵為何？又有那些條件能使公共問題取得政策議程的地位？(102 一般警察人員三等 公共政策)
 11. 根據學者的觀察分析，政府在政策議程建立中，可能扮演三種創始者的角色。試詳述政府扮演三種創始者角色的內容，並針對此三種角色扮演分別提出公共政策的應用案例。(101 身心障礙 3 等 公共政策)
 12. 請簡要解釋下列各項：(五) 政策流 (Policy Stream) (100 原民 3 等 公共政策)
 13. 何謂「政策議程」(Policy Agenda)？又有那些因素會影響公共問題能否成為政策議程？(99 身心障礙 3 等 公共政策)
 14. 請說明「政策窗」(policy window) 此一概念的內涵。試以已完成法定程序之「兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)」為例，申述如何將政策窗的概念應用在本案例中。(99 原民 3 等 公共政策)
 15. 民主國家的公共議程設定權分散於各類政策利害關係人、團體或組織，試以「兩岸經濟合作協議」(ECFA) 簽訂與否為題，舉例說明有那些議程設定者參與其中？參與者的主張、表現的方式及目的為何？(98 高考 公共政策)
 16. 試問公共議程 (public agenda) 與政府議程 (government agenda) 兩者內涵及其差異為何？並說明公共問題取得議程地位的條件為何？(98 高考 公共政策)
 17. 何謂政策推動過程中的「機會之窗」(policy window of opportunity；John Kingdon,1984)？請試舉一例說明其在政策推動過程中的重要性。(98 地特 3 等 公共政策)

18. 請將下列公共政策相關名詞翻譯成中文並加以解釋：(五) Policy Window
(97 身心障礙 3 等 公共政策)

第九章、政策過程

一、分類

政策過程可以簡單區分為政策制定過程與政策分析過程:

(一) 政策制定過程

1. 基本概念

所謂政策制定過程，係指公部門實際制定公共政策之過程，而這過程時常充滿政治性，且參與此一過程之政策行動者相當多，並包含以下步驟:

(1) 需求認定

其分析方法可以採用資料分析、樣本調查等

(2) 建議形成

其分析方法可以採用方案設計、風險分析等

(3) 政策採納

其分析方法可以採用實驗方法、時間序列等

(4) 政策執行

其分析方法可以採用政治可行性以及政治行為等

(5) 政策評鑑

其分析方法可以採用組織設計、學習曲線等

2. 特色

此過程的特色在於:

- (1) 它是一項公共政策之實際形成過程
- (2) 政策制定過程必定涉及許多參與者
- (3) 政策制定過程充滿政治性
- (4) 政策參與者多運用自然語言進行溝通；以經驗知識做成判斷；以應用邏輯進行思考

3. 分析層次

學者 Cawson 將政策過程研究，區分為以下三種分析層次:

(1) 總體層次 (macro politics)

又稱為系統層次分析，亦即以政治系統的整體(例如國家)作為分析單位，其代表為傳統國家理論或是民主，例如大衛伊斯頓的政治系統論，即解釋所有國家的整體政治運作狀態

(2) 中層層次 (subsystem politics)

又稱為組織層次分析或是政策次級系統層次分析，亦即以政府機關以及社會團體之間的互動關係作為分析單位，其代表為 1960 年代後的政策相關研究，例如:羅威的鐵三角理論，旨在說明美國政策受到國會、政府機關以及大型企業團體所把持

(3) 個體層次 (micro politics)

又可以稱之為行動者層次分析，亦即以個別政治行動者作為分析單位，其代表為公共選擇理論，主張科學研究可由個體理性自利之特質，推論群體屬性、特質

(二) 政策分析過程

1. 基本概念

係指政策分析家站在政策制定者角度，以政策科學之方法論，觀察政策制定的邏輯過程

2. 特色

- (1) 政策分析家面對不同的政策制定階段會採用不同的政策分析方法
- (2) 政策分析過程不一定是實際之政策制定過程
- (3) 政策分析過程是理性的、非政治性的
- (4) 政策分析家多運用建構語言進行溝通；以專業知識做成判斷；以重建邏輯進行思考

二、反階段論-垃圾桶決策模式(garbage can model)

(一) 理論背景

垃圾桶決策模式企圖攻擊以理性為基礎的政策過程模型，認為階段論過度強調手段目標之間的連鎖關係(即行動必然產生後果)，忽略了決策者面對外在環境的複雜性及含糊性時，所有的決策事件(例如:問題、解決方案)可能不按照既定的邏輯次序同時出現。

(二) 主張

寇漢及其同僚(Michael Cohen, James March, and Johan Olsen)更進一步指出，組織的決策程序是無次序性的，問題、偏好與解決方案並沒有一致之邏輯關係，因此組織會呈現一種組織化的無政府狀態，所謂組織化的無政府狀態，係指決策程序並非全然陷入無政府狀態，而是仍具有一定次序，但不像階段論所說的如此刻板，通常皆會發生在委員制或專業性較強之組織(例如國會)。

(三) 特徵:

組織化的無政府狀態，通常具有三項特徵

1. 問題偏好

組織參與者是透過行動來取得偏好，而非以偏好為基礎而採取行動，因此偏好是透過行動者之間互相撞擊而來，不能事前預設的。

2. 不明技術

公共組織的決策程序往往太過繁雜，決策者僅能片面掌握其工作性質與內容，至於如何從事，則必須以嘗試錯誤方式，從經驗中學習處理事務技巧

3. 流動參與

政策過程組織參與者進出頻繁，不同行動者在不同時間對於不同議題皆有不同程度之參與

(四) 批評

1. 優點

- (1) 解釋官僚為何沒有效率
- (2) 提供開放性決策，容忍更多官員的創意
- (3) 解釋漸進主義無法解釋非漸進政策的缺失

2. 缺點

- (1) 不確定性
- (2) 偏重描述
- (3) 非常態性

(五) 卡內基模式

1. 基本概念

係指公共政策的制定，由許多管理者協商產生，包括各直線的作業部門、幕僚專家、甚至是組織外的團體、銀行家等

2. 流程

當管理者所面對的決策情境是彼此的偏好不一致時，雖然對達成目標的手段具有明確信念，認為該手段將有助於解決問題，但因執行該手段，很可能傷害某一目標時，管理者就必須採取談判協商，或是建立聯盟方式，確立適當目標與標準，或者使用廣泛參與方式，取得所有管理者的共識

三、 政策次級系統理論

過去公共政策的分析理論大都講求以制度作為核心的分析方式，有時無法掌握非正式制度與網絡對公共政策的影響，故政策次級系統主張由政策利害關係人之間形成的合作關係，來探究非正式制度對於公共政策合法化過程的影響：

(一) 鐵三角理論(Iron triangle)

(二) 議題網絡理論(Issue Network)

(三) 倡議聯盟(Advocacy Coalition)

這是有關在政策次級系統內更為複雜的政治行動者的行為表現，學者薩柏提爾認為，倡議聯盟組成可能來自於許多不同的組成，可能來自官方或是者是民間層級，這些成員基於共同信仰去分享各自想法，並尋求運用法律、預算去達成他們目標

(四) 政策網絡(Policy Network)

(五) 政策社群(Policy Community)

學者懷特認為，所謂政策社群，指的是關注政策的潛在或非潛在行動者所描繪出的政策場域，其成立基礎來自於專家或是專業知識

(六) 次級政府(Sub-government)

學者貝瑞認為，次級政府是有限數目的利益團體，議會議員及其助理，以及相關行政部門之行政人員之間，一種穩定、持續且具決定影響力的政策決策行動

四、 群體決策

(一) 基本概念

學者詹尼斯(Irving Janis)認為，人的認知限制主要來自於有限的時間、個人資訊

搜尋的限制以及相關知識的缺乏，因而，若能結合群體集思廣益的效果，將可相當程度克服個人的認知限制，一般而言，群體決策包含了腦力激盪術、政策德非法以及決策樹法等方式

(二) 優點

1. 群體在問題認知上優於個人
2. 每個參與者對於決策皆分擔一定程度的責任
3. 群體在發現錯誤過程較優於個人
4. 群體可以獲得較多資訊與知識
5. 群體決策可增加更多方面的看法與觀點

(三) 缺點

群體決策可能會產生團體偏移(Group shift)與團體迷思(Group think)的狀況，以下分述之：

1. 團體偏移

係指群體決策會較個人決策傾向更保守或更冒險的作法

2. 團體盲思

(1) 基本概念

係指群體決策時，群體因為有達成共識的壓力，每一個人因而產生從眾心理，放棄批判及提出不同意見，最後造成組織無法即時發現問題

(2) 團體盲思的徵候群

團體盲思總共有三種徵兆：

- 第一徵兆-團體自我高估

包括團體認為自己無懈可擊以及自我優越感

- 第二徵兆-封閉心理

包括團體會排除不喜歡的方案，或是認為其他團體皆是愚笨的

- 第三徵兆-確保一致性壓力

包括對異議者懲罰，以及認為團體成員皆有同一想法

(3) 團體盲思處理方式

- 鼓勵所有成員發表不同意見
- 避免組織以既有價值觀看待問題，而是應該以不同角度審視問題
- 同一問題可以藉由不同小組或是部門來討論，問題才可以完全的被了解以及解決
- 內部人員即使採取不同部門討論亦會有團體盲思產生，此時即可以引進外部專家參與討論
- 當團體快速對於問題達成共識時，應採取吹毛求疵戰術，加入更多意見與討論後再做決定
- 針對成員不同意見進行論證，此舉將有助於過濾不適合的策略

五、 專家決策

(一) 基本概念

公共問題的內容涵蓋甚廣，而決策者受限於決策資訊與能力，通常會延攬相關議題的專家協助決策，俾以專家的專業與知識協助解決政策問題

(二) 專家決策的有限性

專家決策的有限性可以從以下兩方面來探討：

1. 產出績效上的有限性

係指專家因為欠缺政策問題解決能力或是欠缺決策相關資訊，所產生的有限性，公部門的決策受限於環境與資源考量，往往必須於短時間做出良好決策，專家學者往往因為時間不足而無法做出好的決策

2. 政治可行性上的有限性

可以在細分成兩個層面探討，首先在專家與決策者的關係上，專家決策雖然符合專業，但決策者不見得能夠了解專家所提供的建議，有時候因為專家的專業術語，反而會讓決策者不願信任專家建議，另外，專家對於社會價值的輕忽，專家雖具有專業知識與技術，但對政治了解尚淺，換言之，專家所提出的政策可能是解決問題最有效率的手法，卻不是最符合民眾需求的建議

(三) 專家決策與民意政治的關係

專家決策與民意政治之間具有相互影響的關係，對於民意政治來說，決策者所制定的決策，雖然具有專業上的考量，且政府亦具有較多決策資訊與知識，但仍必須是民眾所需求的，而對於專家政治來說，其權威以及具有專業性的決策，往往對於人民的生活影響甚深，故專家與民意之間相互牽制與合作，由此可知，兩者之間應具有手段與目的之間的關聯

(四) 專家決策的調和之道

專家決策過重往往會傷害民主政治，導致決策與民意嚴重脫鉤，故可以透過審議式民主與民主行政兩種方式減緩專家決策的傷害，前者係指任何決策皆必須經由政府與人民審慎討論後在投票決定，透過直接與人民溝通，將有助於解決專家所無法解決的政治性問題，而對後者來說，則是對行政機關內部所做的改革，藉由強化行政官僚與外部環境的互動，讓國家與人民之間可以更為接近

六、 影響公共政策過程的環境因素

大衛伊斯頓用政治體系的觀念將影響之因素區分為外環境因素以及內環境因素：

1. 外環境因素

(1) 政治文化

所謂政治文化是指政治體系成員對於政治所持有的經驗信仰、價值傾向與情感反應，其通常反應公民對於公共政策制定的認知，故政治文化深深影響政策過程

(2) 社經發展

根據社經發展水準，可以將國家分為開發中與已開發兩種，

(3) 公共輿論

民主政治是民意政治，誠如前總統李登輝所言，民之所欲，常在我心，故民主政治體制當中的公共政策，勢必要以民意為依歸，並受其影響甚深

(4) 國際因素

國際社會因素經常影響國內公共政策的發展，例如:WTO 對於國內經濟轉型帶來劇烈衝突

(5) 利益團體

利益團體通常扮演利益表達的角色，美國是以利益團體為導向的團體自由主義，可見利益團體經常在公共政策過程上發揮影響力

2. 內環境因素

(1) 政黨

民主政治就是政黨政治，因政黨常扮演利益匯集的角色

(2) 司法院

美國法院通常擁有司法審查權，對於行政與立法行動具有合憲性或合法性的審核權，影響公共政策甚為深遠

(3) 立法院

在總統制國家，強調立法與行政之間之制衡關係，故法案是否通過與立法院關係甚深，而在內閣制國家，立法與行政融合，且強調巴力門至上，故亦有一定影響

(4) 行政院

不管是總統制、內閣制或是我國總統都擁有至高無上的政策制定權，對於政策方向的确立影響最大

七、 智庫對於政策過程的影響

(一) 意義

所謂智庫 (think tank)，係指在政府機關的正式組織外，成立於學術機構、企業集團、政黨或獨立之存在，其功能在於研究政策問題，並提供政策相關資訊以及建議，智庫雖然亦有官方設立之存在，但現今還是以民間以及半官方為大宗，例如美國保守派的智庫卡圖研究所等

(二) 功能

1. 提供政府機關與工商業界諮詢服務

智庫期望藉由政策建議發揮影響力，促使政府或工商界重視其所倡議的價值與議題

2. 監督與評估政府施政

某些在野黨會透過智庫發表政策建議，提供執政黨政策修改方向，或是給予政策壓力迫使其修正

3. 訓練培育執政人才

智庫的成員大多具有政策分析或研究的相關專長，故政府缺乏相關人才時，可以隨時遞補

4. 提供民眾對公事務之認知

智庫所發表的報告，除了給予執政黨政策建議外，亦可以提升人民對於該公事務之認知

5. 以專業促進學術發展

智庫的研究議題可以補足學術界在實務上所缺乏的面向，並擴展學術領域

6. 協助政治人物競選公職

智庫雖然大都不具有官方色彩，但仍有部分與執政黨或是其他政黨合作，而具有半官方組織的特徵

(三) 智庫對政策的影響

1. 提供政策建議

智庫經常受託於政府的研究案，其政策建議將會作為政府施政的參考

2. 推動特殊政治訴求

有些智庫為了凸顯議題的重要性，會以其所欲追求的訴求作為名稱，並要求政府落實其理念

3. 提供理論概念建構各方辯論基礎

智庫所做出的學術研究，不只可以作為監督施政的依據，亦可以提供學術與實務上架構，並藉由彼此之間的辯論，彌平理論與實務之間的差距

(四) 強化智庫的方法

1. 在大學加入學術研究訓練計畫

例如：在大學裡進行參與式預算人才的培訓

2. 增加設立政策研究中心

例如：國際關係研究中心等

3. 增加政策研究經費的提供

例如：國科會提供學術研究計畫補助

4. 各智庫應增加政策研究及學術研討會數量

學術研究除了數量必須提升外，其質量亦須保持，不得為了增加研究數量而忽略實質內容

附錄、歷屆試題

1. 何謂垃圾桶決策模式 (garbage can model)？相對於其他階段論類型的公共政策觀點，它至少有那三點殊異之處？請以我國一個特定的政策議題舉例說明。(108 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 政府政策制定過程中，常延攬相關的專家參與，冀望藉助其專業能力，彌補決策者的能力不足，俾以制定妥適的政策有效解決問題，然專家參與決策常存在所謂「專家決策的有限性現象」。試申論專家決策有限性形成的原因及改善之道。(107 地特 3 等 公共政策)
3. 「群體決策」於政府部門的應用相當普遍，請說明群體決策之內涵並論述其優、缺點。(107 身心障礙 3 等 公共政策)
4. 試闡釋政策社群(policy community)和議題網絡(issue network)的概念內涵。此兩者有何重要的區別？(103 一般警察人員 3 等 公共政策)
5. 在公共政策的決策過程中若能集思廣益 (group think) 時，將能匯集多元意見而使決策兼顧多方利益，相反地，若決策團體中陷入團體盲思

(groupthink)，則將使政策缺乏理性。試問何謂團體盲思？而決策者又該注意團體中那些癥狀，使團體盲思防患於未然。(102 一般警察人員三等 公共政策)

6. 當探討公共政策的政治層次時，學者常有微觀政治 (micro politics)、次級系統政治 (subsystem politics) 和宏觀政治 (macro politics) 之分，又當討論次級系統政治時又有所謂鐵三角 (iron triangles)、問題網絡 (issue network) 與政策社群 (policy community) 之異。試就以上六個重要概念加以析論之。(101 地特 3 等 公共政策)
7. 在一個公共政策運作已趨正軌且注重政策參與的國家，智庫 (think tank) 的成立極為普遍。試問，智庫的意義及主要功能為何？智庫如何影響政府的政策運作過程？強化我國智庫功能有那些作法？(101 一般警察人員三等 公共政策)
8. 針對公共政策制定究竟應以民意或專家意見為考量迭有爭議。試問，民意政治與專家政治有何關係？在政策制定過程中，二者常出現那些衝突情形？應該如何加以調和？(101 一般警察人員三等 公共政策)
9. 何謂理性決策模式？何謂垃圾桶決策模式？兩者間之差異為何？(100 警察三等 行政學)
10. 解釋名詞：(三) 團體盲思 (Groupthink) (100 原民 3 等 公共政策)
11. 請敘述下列學者對政策決定做出何種核心貢獻？(四) Michael Cohen, James March, and Johan Olsen (100 一般警察人員三等 公共政策)
12. 請敘述下列學者對政策決定做出何種核心貢獻？(五) Irving Janis (100 一般警察人員三等 公共政策)
13. 從事政策過程的研究，有學者主張總體分析 (macro-level analysis)、中層分析 (meso-level analysis) 與個體分析 (micro-level analysis) 三者的綜合，就上述三種分析層次以相關的內涵與內容扼要敘述之。(100 一般警察人員三等 公共政策)
14. 何謂決策的卡內基模式 (the Carnegie model of decision making) 和垃圾桶模式 (the garbage can model of decision making)？試就其要義加以分別說明之。(98 身心障礙 3 等 公共政策)
15. 請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞及其相關理論在公共政策制定層面的意涵。(一) garbage can model (97 高考 公共政策)

第十章、政策規劃

一、重要性

結合學者所說，政策規劃在整個政策過程中居於樞紐地位，唯有事前進行政策規劃，研議出可以被社會接受的方案，政策過程才能進行順利，如果沒有務實的政策規劃做為政策過程的開始，政策執行勢必遭遇許多窒礙難行之處

二、定義

根據學者吳定等人綜合各家學者的定義，認為政策規劃為決策者或政策分析者為解決政策問題，採取科學方法，廣泛收集資訊，設計一套以目標取向、變革取向、選擇取向與理性取向之未來行動替選方案的動態過程。

三、要素

根據學者林水波的定義，所謂政策規劃係針對未來能付諸行動以解決問題，並發展中肯且可被接受方案的動態性過程。由此可知政策規劃具有下列要素

1. 針對未來
2. 付諸行動
3. 解決公共問題
4. 發展
5. 中肯且可被接受
6. 動態過程

四、特性

根據學者梅伊爾的定義，將政策規劃定位為一種區域性規劃，亦即為一種選擇與設計集體行動的理性途徑，以達成未來事務狀態的過程

1. 目標導向

政策規劃既然是種未來狀態，其政策目標必須需具有前瞻性

2. 設計與選擇

設計方案須具有創造型，而選擇需具有務實性

3. 集體行動

政策規劃並非靠單一智慧始能完成，而須透過群體力量

4. 變遷導向

政策規劃希望社會現狀可以朝美好的方向改變

5. 理性途徑

政策規劃需具備工具理性以及實質理性，前者是指手段經濟性，後者是指目標合理性

五、原則

卡普蘭主張政策規劃應考量社會正義價值，而並非只重視理性的效率、效果，故原則有以下 7 點:

1. 公正無私

係指公務員在進行政策規劃時，應秉持者不偏不倚、公平正義的態度，而不因為不同種族、性別，而有所差別待遇。

2. 個人受益

政策無論如何規劃，最終受益的對象必須是社會大眾，若是其利益無法由社會大眾來獲取，無論多理想皆不得實行。

3. 劣勢者最大利益

從事政策規劃時，應考量使社會上處遇劣勢地位的群體，可以獲得更多的資源

4. 分配普遍

在從事政策規劃時，應該使多數團體可以受有利益，而並非僅使少部分的團體可以獲得政策所生之利益

5. 持續進行

從事政策規劃時，應該從過去、現在以及未來作為延續政策的思考方向，否則會使政策呈現不切實際的狀態。

6. 人民自主

在從事政策規劃時，應考量是否可以由民間組織負責，亦即使公共組織民營化

7. 緊急處理

從事政策規劃，需分輕重緩急，最緊急的事情應該最優先處理，以免當問題越發嚴重時，再補救即以為時已晚。

六、方法

政策規劃的方法內容，主要分成三類

1. 直覺預測法

基於對某件事情的洞察力所獲得的知識

2. 理論預測法

基於科學理論以及因果關係所做的預測

3. 外推預測法

基於對於過去適時的觀察，對備選方案所做的預測

七、步驟

(一) 政策目標研擬

1. 定義

根據梅伊爾的定義，即是理想化未來事務的狀態，其呈現的形式大都為抽象、一般性質的文字敘述

2. 政策目標的原則與條件

(1) 優先性

依據一個標準排列優先順序

(2) 明確性

要將政策目標實際具體化成政策目的

(3) 務實性

政策目標需具有可行性

(4) 職責對稱性

政策目標不得超越機關權限範圍

(5) 創意性

政策目標必須跟得上世界潮流且與時俱進

3. 政策目標須注意的事項

(1) 反映機關執掌與組織任務

(2) 階層隸屬

較高層級須涵蓋較低層級的目標

(3) 避免產生機關執掌重疊現象

換言之各目標間應具有互斥性與排他性

(4) 問題導向

必須是為了解決特定問題而設立

(5) 一致性與系統化

前者指所有部門均需投入目標設定與實現，後者是指目標需呈現階層化

(二) 民眾需求評鑑(Needs Assessment)

1. 定義

所謂民眾需求，即是民眾認為應該擁有與實際擁有的差距，換言之，即是應然面與實然面的差距，而需求評鑑，即是資源配置與組織或計劃改進所設定優先順序的科學程序

2. 民眾需求類型

根據吳定的定義，可以分為以下四種

(1) 感覺性

對於某項問題，個人所想要滿足的需求，相當於經濟學概念中的需求，例如：人民對於犯罪治安的改善

(2) 規範型

個人的需求低於政府機關所規定的情況，例如：教育部針對教育資源落後地區設置教育優先區

(3) 比較型

個人狀況明顯低於某一團體之個人平均狀況，其源自於相對剝奪感，例如：原住民待遇明顯低於漢人

(4) 明示性

個人極欲滿足感覺性需求，相當於經濟學中的需要，例如：失業者極需政府介紹工作

3. 需求考量層次：政策規劃的需求評鑑目的，在於了解民眾對於政策的期望，以及與實際中的差距，其需考量的層次主要有三：

(1) 服務接受者的需求，如病人

(2) 服務提供者的供給水準，如：醫院

(3) 資源或解決方案：如：到底有多少方案及資源可以使用，如：病床數目

(三) 備選方案的研擬

1. 定義

政府機關為解決公共問題所採取一組積極作為或消極不作為的有限理性選擇，在既有的政策環境與預算條件下，選擇較佳的策略以實現政策目標

2. 內涵

從前述定義，備選方案可以下列不同角度分析

(1) 解決公共問題導向

(2) 積極作為或消極不作為的選擇

(3) 該選擇是基於有限理性(找到較好的方案)

(4) 考量政策環境與預算(避免烏托邦思維)

3. 備選方案特性

(1) 相互排斥，例如:選擇甲即不能選乙

(2) 強度劃分，例如 18 趴砍法

(3) 與當初政策目標有所關聯

(4) 具體行動選擇，該選擇皆是有助於解決公共問題的方案

(5) 由大到小皆可，從變革或是漸進或維持現狀都是方案可能的內容

4. 備選方案來源

(1) 既存政策方案

過去曾經加以分析並放在檯面上的既定方案

(2) 學理

學術界提供的方案

(3) 修正後學理

經過修正後，可以更符合特定問題系絡

(4) 漸進政策

避免大幅度修正造成政治權力不穩

(5) 創新型

可能來自於既有學理，亦或是自己創意想像

(四) 備選方案篩選

為了避免選擇出現無效的假備選方案，丘昌泰老師提出下列四項標準

1. 政策資源充分性

實踐備選方案所需的預算、設備、人力是否充分?

2. 社會價值接受性

是否被社會大眾所接納?民意是否贊成?

3. 執行技術可行性

執行備選方案所需的技術水準或科技知識是否足夠?

4. 政策目標正確性

是否能夠正確達成政策目標?還是需要逐步修正

(五) 備選方案的可行性分析(feasibility analysis)

經篩選出來的備選方案通常有其優缺點，必須進行可行性研究，才能選擇出來可行性最高的方案:

1. 政治(political feasibility analysis)

(1) 基本概念

政策方案在政治方面受到支持的可能性，支持因素包含一般人民、政黨等

(2) 如何提高政治可行性-政策採納

學者威瑪與范寧要將政策規劃的內容化為實際的執行成果，可以透過以下四種策略來達成:

- **吸納**

聽取政策利害關係人的聲音，並將其意見放入政策考量當中

- **妥協**

政策分析人員在與利害關係人進行溝通時，必須注意用詞以及立場，前者係指政策分析人員的措辭不得過於激進或是對他人人身攻擊，而後者則是應該設身處地考量他人立場，切勿以本位主義作為出發點來進行溝通協調

- **操控遊說**

政策分析人員可以透過動員民間或是某些利益團體，抑或是透過政黨協商，讓政策方案可以順利被排進議程中

- **論辯**

亦即透過辯論的方式來說服民眾，通常會有兩種情形，一為提供正確資訊成功說服利害關係人支持，二為給予錯誤或隱瞞知識使利害關係人誤解進而支持

2. 經濟

執行方案時所需要的一切資源配置，包括人力、設備、經費是否充足。通常重大公共政策皆須考量工商漁牧之發展情況

3. 法律

政策方案在執行時，能否克服法規面的障礙。例如:是否依法行政

4. 行政

行政機關之能力是否足以承擔執行工作，其考量因素包括執行機關層級、人員素質

5. 技術

是否具有足夠技術知識與科技知識來執行方案，通常需考量技術的現行發展情況

6. 時間

從時間幅度考慮方案執行可能性，需要考量因素包括規劃研究時間等

7. 環境

執行上能否克服環境保護規定的限制，通常涉及兩個層面，一為自然生態保育，二為公害防治

(六) 政策預測

1. 定義

政策方案被選擇後，從事政策規劃的人員會希望能夠預知其後果，換言之，即是需要知道政策未來的發展狀況

2. 重要性

依據唐恩所言，政策未來的預測能力對於政策制定改進與政策分析的成功是非常重要的，故沒有正確的政策預測，公共政策的制定必將成為貧脊的活動。

3. 預測途徑

(1) 量化預測

依據政府部門定期公布的許多統計資料來做預測

(2) 理論預測

學術界根據一套學術上因果關係的理論假設，例如：公共選擇推論民主選舉最終走向民粹政治

(3) 主觀預測

以個人洞察力與判斷力所獲取的預測知識

4. 預測優缺點

(1) 優點

協助政策分析家了解政策未來發展方向與可能結果，以事先因應

(2) 缺點

預測對象本身是不確定性或是預測方法會出現許多人為或非人為誤差(有可能是資料本身、外在環境因素或是預測方法上的誤差)

八、類型

鐘斯依據規劃人員處理問題及設計方案時所採取的方式不同予以分類：

1. 依處理問題方法區分：

(1) 理性

採取此規劃的人員，通常具有整合性、整體性(強調對於問題本身內在因素進行整體分析)、系統性和前瞻性幾項特點

(2) 主觀

採取此類規劃的人員，通常具有順序性(一個一個問題解決)、分割性、非系統性和後應性特點

2. 依設計方案方法區分

(1) 例行的

政策規劃人員採取例行性和重複性，設計類似以往實施的方案

(2) 類比的

政策規劃人員採取過去類似問題的解決方法

(3) 創新的

政策規劃人員突破慣例及創新性方法，設計解決方案

九、政策規劃的方法

(一) 多屬性效用模型

1. 基本概念

其特色在於同時有多個方案被考量，以及多個評比這些方案的準則，而這多方愛、多準則構成多項屬性，故又稱為多屬性效用模型

2. 步驟-以弭平健保赤字為例

(1) 定義方案及準則

方案部分：調高健保費率、增加部分負擔以及減少健保給付
準則：衛福部與健保署、立法委員、醫事團體、病友團體

(2) 依據每項準則評估每項方案，給予每個方案效用分數，而效用分數係指每個人對該方案的滿意程度

由各利益團體給該方案分數

調高健保費率:8.6.5.3

增加部分負擔:5.6.5.3

減少健保給付:5.5.3.1

(3) 制訂每項準則的相對權數，並將權數標準化

評估各利益團體的重要性來決定權數大小

衛福部與健保署:9

立法委員:9

醫事團體:8

病友團體:7

將上述所有權數相加後，再將數據標準化，意即將原始權數除以全數加總

衛福部與健保署:9/33

立法委員:9/33

醫事團體:8/33

病友團體:7/33

(4) 配合權數，加總所有方案的效用

獲得上述效用分數及權數以後，將其相乘，在橫向加總每一方案分數，即可得知各方案分數

衛福部與健保署: $8 \times 9/33$ 、 $5 \times 9/33$ 、 $5 \times 9/33$

立法委員: $6 \times 9/33$ 、 $6 \times 9/33$ 、 $5 \times 9/33$

醫事團體: $5 \times 8/33$ 、 $5 \times 8/33$ 、 $3 \times 8/33$

病友團體: $3 \times 7/33$ 、 $3 \times 7/33$ 、 $1 \times 7/33$

(5) 執行敏感度分析，並建議總效用分數之方案

上述效用分數與權數往往涉及政策規劃人員的主觀判斷，故宜多徵詢不同政策利害關係人，並不斷嘗試上述各步驟，以求給予較合適的效用分數與權數，此一過程即為敏感度分析，由最後結果可得知，調高健保費率為政策利害關係人最偏好的方案

(二) 方案理論 (program theory)

1. 基本概念

由學者 Rossi 等人所提出，政策規劃者要設計一組目標與所要達成之利益的假設，亦即透過假設明確指出該政策要達成甚麼政策目標，如果要達成目標必須要完成哪些事，以及執行完後對社會、經濟、政治等會有甚麼影響

2. 內涵

方案理論包含影響理論以及過程理論:

(1) 影響理論

亦即政策的實行可以導致什麼樣的後果

(2) 過程理論

又包含服務利用計畫與組織計畫，前者係指政府提供適當的服務，以啟動假設

與利益之間的連結關係，而使得公共問題得以解決，後者則是指提供該計畫所需使用的資源、設備等

3. 要素

學者陳慧次提出方案理論的兩種模式：

(1) 行動模式

政策規劃者所欲達成的目標

(2) 變遷模式

假設目標所要達成之利益

(3) 實例

換言之，方案理論是政策規畫者設計一套足以達成目標的假設，並找出目標與假設之間確實具有因果關係，而假設即可以用來作為實際的政策使用，例如：

- 政府期望推動都市更新以提高建築的永續性(目標)
- 提供容積率、補助等獎勵(假設)
- 最終目標為補助確實能促進民眾進行都更(假設與目標間具有因果關係)

附錄、歷屆試題

1. 政策制定者構思政策備選方案的來源有那些？政策制定者又如何篩選出可用的政策備選方案？(108 高考 公共政策)
2. 「可行性分析」是政策規劃的重要工作，請舉例說明政治、經濟、行政、法律、技術、時間與環境可行性之內涵。(107 原民 3 等 公共政策)
3. 為振興原住民族產業並落實在地經濟發展的長程規劃，原住民族委員會採取的策略為「找特色」、「補不足」、「種希望」，藉由「由上而下」主動開發案源及「由下而上」地方提案申請等二種方式積極推動原住民族的產業發展。請說明此二種政策規劃方式互補或衝突之處。(105 原民 3 等 公共政策)
4. 公共政策的推動需要將政策分析與規劃的結果轉換成為政治體系所通過的法令制度，是一種實現政策採納 (policy adoption) 的策略行動過程，學者魏墨與維寧 (David L. Weimer and Aidan R. Vining) 曾經提出吸納、妥協、操控遊說以及論辯等四種策略，請以「一例一休」的政策為例，分別討論這四項策略之內涵與應用作法。(105 地特 3 等 公共政策)
5. 備選方案 (alternatives) 指的是甚麼？請針對備選方案的四個篩選標準 (政策資源充分性、連鎖效應或副作用、社會價值接受性、政策目標正確性) 及備選方案的四個可行性分析，來檢驗「高雄市議會通過高雄市既有工業管線管理自治條例，規定管線所有人應於 2016 年底前，把總公司遷到高雄，並提送年度管線維運計畫、繳納管線監理檢查費，否則不得續用」，是否是有效及可行的方案？(104 退除役特考 3 等 公共政策)
6. 何謂方案理論 (program theory)？方案理論包含那些成分？各個成分的具體內容為何？並請舉例說明方案理論如何運用在公共政策的實務操作。(104 原民 3 等 公共政策)
7. A. Kaplan 曾提出七項政策規劃原則，請列舉五項原則分析我國政策規劃推

- 動課徵「富人稅」的優缺點？(104 高考 公共政策)
8. 試討論、剖析民眾參與政策規劃的主要途徑包括那些？(103 一般警察人員 3 等 公共政策)
 9. 解釋名詞：(二) 需求評量 (Needs Assessment) (102 原民 3 等 公共政策)
 10. 近來食品安全議題成為許多民眾關注的焦點，由於相關法規中對於資訊公告、檢測標準與相關罰則均已有規範，有論者主張政府主管機關亟需補強之處在於執行相關法規的方法。請構想兩個足以提升食品安全的執行方法作為方案，運用多屬性效用模型 (Multi-Attribute Utility Model) 進行政策分析並輔以相關論述。(102 地特 3 等 公共政策)
 11. 政策規劃有其原則與應用的方法，前者使政策方案規劃適當且被接受，並易於妥善解決問題；後者有助於掌握規劃範圍與探討問題的整體。請說明常見政策規劃方法的內容，以及將政策規劃原則應用到促進身心障礙者福利政策的規劃上。(101 身心障礙 3 等 公共政策)
 12. 卡普蘭 (Abraham Kaplan) 認為政策規劃人員在進行政策設計時，須遵守七大原則。如果今天你是政策規劃人員，所面對的問題是設計一套社會福利方案，試運用七大原則，說明己見。(99 地特 3 等 公共政策)
 13. 何謂政策規劃？專家在政策規劃中扮演何種角色？當不同專家之間對某政策意見出現相左時，又該如何進行判準或取得共識？(98 退除役特考 3 等 公共政策)
 14. 解釋名詞：(五) 可行性分析 (feasibility analysis) (98 退除役特考 3 等 公共政策)
 15. 行政院院會通過自 2010 年起取消軍教的薪資所得免稅優待。試問從公共政策類型來看，前者屬性為何？內涵為何？並從可行性評估的角度加以分析。(98 高考 公共政策)
 16. 請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞及其相關理論在公共政策制定層面的意涵。(二) political feasibility analysis (97 高考 公共政策)
 17. 備選方案的研擬為政策制定者的核心任務，請問其來源可能為何？如何篩選可行的備選方案？(97 地特 3 等 公共政策)
 18. 請將下列公共政策相關名詞翻譯成中文並加以解釋：(四) Political Feasibility Study (97 身心障礙 3 等 公共政策)
 19. 公共政策制定者在制定政策時必須秉持效率 (efficiency)、效果 (effectiveness) 與公平 (equity) 之間平衡的倫理價值觀；當政府機關面對弱勢團體時，往往無法兼顧三者之間的平衡，究應如何拿捏其標準？試舉例闡述您的看法。(97 地特 3 等 公共政策)

第十一章、政策合法化

一、定義

政策規劃者提出方案後，需送到立法院取得同意，並獲取其立法機關同意支持

的過程。換言之，合法化意味者為行動方案賦予法律力量的程序，授予其權威或使其具有正當性，而能順利執行公共政策

二、政策合法化須重視的議題

1. 為某項提案建立多數支持
2. 繼續維持過去多數支持
3. 決定提案是否有協商空間
4. 精準計算何時須強硬何時須推出
5. 控制資訊流動方向

三、內涵

政策合法化的內涵可以從五個面向觀之：

1. 正當性

民主社會中人民為國家的主人，故公共政策必須經過人民同意與認同，該政策始符合正當性

2. 政治性

在代議民主制度中，政策是否合法必須經由國會的審議，此時各種政黨、利益團體針對政策進行競爭與角力，為所有政策過程中最具政治性的一環

3. 權威性

公部門的政策合法化通常具有強制力，對於不遵從的人民可以施以懲罰

4. 公共性

政策合法化的對象皆為與大眾事務相關之政策，換言之，每一個政策的合法皆會對社會造成重大影響

5. 選擇性

政策合法化亦是一種集體選擇的結果，民主社會通過多數決決定應該要執行的政策，並對於少數人進行補償與溝通

四、議價協商發生的條件

政策合法化的過程常伴隨著議價協商的進行，而政策需要經過議價協商的原因有四：

1. 社會多元主義

由於各種利益團體因為地區、族群的不同，對於政策的期望可能不同，當彼此之間對於政策內容的意見不一致時，議價協商即為達成共識的一種手段

2. 互依關係

一個團體所做的決策，可能會對於另一個團體產生影響，而被影響團體就會盡一切可能去控制或者與另一團體進行協商

3. 起初不同意但以後有同意可能

利益團體之間的歧見，可以透過議價協商化解，將不同意化為同意，或是部分同意的雙贏結果

4. 憲法因素

民主憲政的國家架構，通常准許人民藉由司法途徑對於國家干預行為進行救

濟，當政府政策有可能傷害人民權利時，即可採取司法手段，迫使其他利益團體或是政府與其協商，例如：透過大法官釋憲解釋政策議題是否有侵害憲法的疑慮

五、 議價協商的結果

學者史達林認為政策合法化前的議價協商，會有以下三種結果：

1. 政策被廣泛地接受

議價協商最好的結果是被大部分利害關係人所接受，而少部分利害關係人雖然不同意政策，但至少獲得補償或是默許

2. 政策被有組織者控制

議價協商的結果，也有可能完全呈現某一利益團體的立場，例如環境影響評估忽略環團意見，以企業的評估結果作為最終考量基礎

3. 無法控制行政機關

行政機關各自被與其相關的利益團體所控制，行政首長無法發揮統一的控制權，導致政策內容相互牴觸

六、 政策合法化-各行動者所需扮演的角色

(一) 立法院

1. 三讀

(二) 行政院

1. 建立多數聯盟所需注意要件

- (1) 政策提案需屏除一黨之私，以民眾整體利益為考量
- (2) 尊重少數服從多數美德
- (3) 以計算人頭方式代替打破人頭
- (4) 合法化過程應全盤公開
- (5) 民間須建立監督立法委員聯盟，將問政成果與立場公開化

2. 建立多數聯盟手段

- (1) 說服的手段(採去必要方法，促使別人支持)
- (2) 協商議價手段(滾木法、副報償法-協助通過某些議案，即將給予利益)
- (3) 妥協法(有總比沒有好)
- (4) 遊說(直接、半直接、間接)

3. 代表性官僚

官僚組織人員最好可以考量不同膚色、性別與族群比例而聘用不同比例官僚，以作為整個社會全體人口的特徵，如此官僚組織訂出之政策才不會過度脫離民意

七、 國會與公共政策之關係

1. 政策是否通過守門員

國會在代議民主制度中扮演政策合法化角色，其作用在於代替人民監督政府政策是否符合民意

2. 產生政策順從

國會三讀通過的法案，基本上已獲得大部分利益團體與人民的認同，產生政策順服，並促使政策執行更為順暢

3. 提高拘束力

當政府政策必須受到國會的監督與控制時，行政機關較不敢為所欲為，而傾向制定符合民意的政策

附錄、歷屆試題

1. 解釋名詞：(二) 政策合法化的三讀程序(106 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 請說明政策合法化在政策過程中的定位，並就政策合法化過程所具備之正當性、政治性、權威性、公共性與選擇性意義，加以說明之。(105 一般警察人員 3 等 公共政策)
3. 在一個民主國家的政策合法化過程中，立法機關是最重要的決定者，而多數決是國會決策的核心制度，請問：首先，國會與公共政策關係的特徵為何？再者，政策推動必須透過議價協商，建構國會多數聯盟（majority coalition），請問其建構要件為何？(103 高考 公共政策)
4. 試說明政治行為者可運用那些方法或手段以建立支持多數？在政策制定過程中，各主要參與者常使用那些政策合法化的策略？(102 原民 3 等 公共政策)
5. 執行必須依法行事，因此政策合法化是政策執行的前提。而政策合法化過程中充滿議價協商，請問在政策合法化進行議價協商的前提條件為何？又議價協商後會產生何種結果？(99 地特 3 等 公共政策)

第十二章、民意

一、定義

有關民意(Public Opinion)的定義學者說法紛其複雜，有學者認為民意是社會多數民眾對於政治議題所持有的信仰表達，而亦有學者指出，民意是利益團體對於某一議題所表現的態度，並不盡然是社會所有團體組合。但不管從哪個學者定義來看，大致上皆有一共同想法，即是民意並不是指所有人民的共同意見。

二、要素

學者韓念西指出，所謂民意是由顯著多數的人，對一般重要性問題，挑答好惡的綜合體，故民意具有以下要素：

1. 問題呈現

民意是環繞一項問題而集結

2. 公眾性質

關心同一問題的人即是公眾

3. 好惡綜合體

意見品質是形成人的意志和權力的組件

4. 意見表達

可以透過字語的、口頭等方式作為表達方法

5. 涉及人數

透過人數多寡來區分私人性質問題與涉及重要公益的問題

三、 特性

1. 在社會中，勇於表達意見的人僅佔少數，**多數人總是沉默的**
2. 民意是對於公共議題的表達，雖然民眾對社會上事務皆有不同看法，但民意**只關心民眾對議題的表達**
3. 民意是民眾價值信仰之表達，故常**與政治文化相關**
4. 民意未必是理性的、公益取向的，有時候會是情緒性反應的

四、 探究民意的的方法

1. 媒體

政府機關可能指定公眾關係室的專人負責蒐集各種媒體，對某公共事務所發表或刊載之各種意見

2. 分析候選人政見

在競選期間，候選人會提出各式各樣的政見，此項政見即為民意表示

3. 辦理民意調查

運用系統性科學性的步驟，準確地蒐集公眾對公事物的意見，以檢視公眾態度變化。民意調查目前已成為政府機關、大眾傳播媒體探求重大公共議題之民意取向之首要方法

4. 舉行座談會

政府機關在處理特定公共事務過程中，可邀請不同專家、學者及有興趣者，參加座談會，藉以蒐集不同意見

5. 舉辦公聽會

政府機關所處理的公共事務，如果爭議較大，或涉及人民權利義務較鉅者，應主動舉辦公聽會，讓正反方可以針對該議題做出充分辯論，並將其作為政府決策之參考

五、 影響民意因素

羅斯金等學者舉出下列 7 項影響民意的因素

1. 社會階級

在美國，工人傾向民主黨，而有錢人較支持共和黨

2. 教育

透過教育能獲得更多知識，有助於提升個人政治能力

3. 地域

在美國南方向來被視為是支持民主黨的大本營

4. 宗教

在德國，新教徒傾向支持社會民主黨

5. 年齡

年輕人由於較理想化，以至於較激進，會企圖改變現有體制

6. 性別

傳統觀念認為女性的政治立場較保守

7. 族群

族群意識一直是影響民意的重要因素之一

六、民意的模式

(一) 民意分布指標

學者認為民意的類型可以以方向與強度兩個指標來分析:

1. 方向

係指對政治候選人、政策所持的贊成或反對意見

2. 強度

係指對偏好的感受是極贊成或極反對

(二) 民意分布類型

1. U型與J型民意意涵

(1) U型

又可稱之為分歧型，這種取向透露出民意處於**嚴重分歧**的狀態，大部分人對事情都持有意見，而這些意見皆很強烈，再者這些人都可以平分為贊成或反對的極端立場

(2) J型

又可稱之為共識型，此時的民意分析大都**集中在量表上的某一端**

2. 華力進民意模式

(1) 模式一

贊成與反對雙方都非常強烈，而且人數眾多，勢均力敵，中立者少，此時政府所需要做的，即是傾盡全力進行溝通協商，以取得雙方共識

(2) 模式二

大部分都**處於中立地位**，只有少數人有意見，在此情形下，政府要選擇作為或不作為皆不會引起民眾大規模的反彈或不滿

(3) 模式三

絕大部分人堅決支持某一項政策，或絕大部分堅決反對某一項政策，通常民主政府皆會選擇尊重民意，而不去做大部分民眾反對或是去做大部分民眾支持的政策

(4) 模式四

大部分支持，**惟不強烈**，少部分強烈反對，例如:違章建築物的拆遷，大部分反對，惟不強烈，少部分強烈贊成，例如:美國發放農民津貼

(5) 模式五

絕大部分支持，但**卻不強烈**，或是絕大部分反對，但**卻不強烈**，這種情形政府即使做了，民意也不會有太大變動，故即使不做或拖延著去做，皆不會帶來執政上的衝突，例如:夏威夷成洲案，絕大部分國民支持，但美國卻拖延很久才做

七、民意類型

(一) 依據表達的方式

民意可以分為直接表達與間接表達兩種方式:

1. 直接表達

係指直接且主動的民意表達，民眾親身表達出其對特殊公共事務之意見，其表達方式有主動與被動之分，前者例如示威、遊行、社會運動、叩應，而後者則是公聽會、座談會、民意調查與公民投票等

2. 間接表達

係指民眾透過他人來表達其對共同議題的意見，又可分為正式與非正式管道:

(1) 正式管道

民眾表達意見的正式管道通常為選舉，例如選舉出行政首長或民意代表

(2) 非正式管道

民意除了透過上述選舉的正式管道間接表達外，亦可透過傳統媒體、政黨、利益團體等非正式管道來間接表達

(二) 依據表達的特殊性

1. 特殊民意

指由特殊社團所表示的意見，例如:政黨、利益團體、有組織的大眾媒體

2. 一般民意

指由個人所表示的意見，例如:政治上的、經濟上的、社會上的、學術上的、傳播界意見領袖等，而各類候選人也是重要的民意反映人物

八、 民意對於政策的影響(呂亞力，p302~p303)

民意是民主國家政府在制定與執行政策時，所需考量的要素之一，倘若政府一在制定違反民意的政策，民眾可以透過各種表達管道表示反對，並透過在野黨的監督，使執政黨不敢輕舉妄動，以避免在日後的大選中落選

九、 政策對於民意的反制(呂亞力，p302~p303)

即使多數民意大都保持反對政策的看法，政府也不一定會就此中止政策的制定或執行，它仍有彈性的行動空間，其原因主要有二:

1. 政府宣傳與公關的作用

政府並非只能被動接收民意，亦可以主動影響甚至改變民意，現代政府皆有龐大的公關與行銷人員，可以透過政策行銷與政治傳播的方式，使反對民意轉為支持的民意

2. 政府施政表現的關鍵作用

現代政府決策領域廣大，決定的政策甚多，若是能在其所制定的政策中充分嶄露執行能力，民眾即使對某一二項政策抱持反對看法，人民也不致產生如此大的反彈與不滿

十、 民意表達的限制

(一) 人民的意志無法表達

從公共選擇理論的觀點來看，人民的意見可以被表達，但卻不具有絕對價值，而僅具有相對價值，換言之，即使民意可以經由選舉、民調等方式展現，但因其民意展現的過程非屬客觀，故不具有絕對價值

(二) 人民參與的限制

1. 公共財效應

公共事務的參與促使了政府提供公共財，而公共財的特徵即是人民不管有沒有付出皆可享用，容易造成人民搭便車的效應，而選擇不去參與

2. 理性無知

學者唐斯指出，當人民要去理解選舉相關資訊所需花費的機會成本，遠大於其因為該選舉所能獲得之利益，人民即會選擇不去理解，而造成理性無知的現象產生，而理性無知將導致民意的表達不具有任何參考價值

附錄、歷屆試題

1. 何謂民意？自從政府推行電子化之後，請問民眾對政府意見表達之互動方式有何改變？(108 退除役 3 等 政治學)
2. 試分析探討網路時代的民意特質，並分析其對民主政治發展的利弊得失。(106 升官等 政治學)
3. 「民之所好好之，民之所惡惡之」，即指民主國家之施政，最終須以民意為依歸，試問民意為何？民意有那些內涵要素與特質？可能會影響民意的因素有那些？又政府決策者對民意調查之判斷與抉擇為何？均請述明之。(104 升官等 政治學)
4. 民意是什麼？民意調查資料的蒐集如何進行？一份完整的民意調查報告應包括那些內容？(103 身障 3 等 政治學)
5. 請說明民意的分布主要有那幾種型態，並且說明政府對不同的民意分布狀態應如何因應。(103 原民 4 等 政治學)
6. 我國政府施政與行政作為常常受到輿論的影響，行政官員輒以「社會觀感不佳」而將政策或作為改弦更張，對於此一以民意為依歸的現象，請試就下列二點申論之：(101 高考 公共管理)
 - (一) 民意的定義。
 - (二) 間接和直接表達民意的方式有那些？其限制性與不足為何？
7. 在民主國家，民意是公共政策發展的生命線，民意與公共政策的形成與執行關係密切，民眾參與政策過程逐漸獲得重視。若以政府鼓勵推動都市更新政策為例，新北市政府實行「獎勵明確化、圖件標準化、審議快速化」的政策，自民國 99 年 7 月起，推動民眾主動建議劃定更新地區的機制，除可降低同意比例門檻，加速更新外，可享有最高達 10%的更新時程容積獎勵。請先說明民意的來源；以及以前述政策為案例，說明如何讓民眾認知與參與此一新的都市更新政策。(100 原民 3 等 公共政策)
8. 四、請將下列名詞，先翻成中文後再解釋之：(三) Public Opinion (100 身心障礙 3 等 公共政策)
9. 何種狀態可稱為社會民意有共識 (consensus)？何種狀況可稱為社會民意兩極化 (bi-polarized)？請以民眾意見的分布圖形或統計表舉例說明。(100 退除役 3 等 政治學)

10. 何謂民意？民意的特性為何？政府通常透過何種方式來瞭解民意？(100 身心障礙 3 等 政治學)
11. 我們常說民主政治就是民意政治，請問何謂民意？那麼民意有無可能被政府刻意創造出來？型塑民意差異的因素有那些？試說明之。(99 普考 政治學)
12. 一般認為民意可以分為兩個面向，試說明此兩個面向為何？另外，根據此兩個面向，我們可以瞭解民意分布的形態，請舉出任何三種民意分布的形態。(97 普考 政治學)
13. 有謂：「民意如流水，東飄西流無常軌；民意像月亮，初一十五不一樣」。試問，何謂民意？吾人可經由那些方式測知民意？(97 調查局特考 3 等 政治學)
14. 民意如何表達？民意如何影響公共決策？政策是否能反應民意？(97 原民 3 等 政治學)
15. 掌握民意為公共管理很重要的一環，也是政府對外管理不容忽視的面向，請敘述民意的表達方式有那些？(98 原民 4 等 公共管理)

第十三章、民意調查

一、定義

運用系統性科學性的步驟，迅速地、準確地蒐集公眾對公事物的意見，以檢視公眾態度變化的社會活動。其主要功能在於真實反映各階層民眾對公事物的態度，並作為政府為了修改政策或法案的基礎

二、要素

1. 代表性樣本

在特定選舉中，合格選民即被視為是調查抽樣的母體，而調查抽樣的樣本所呈現的重要特徵，必須相似於由合格選民所組成的母體才會具有代表性

2. 問卷設計

一般而言不同民調針對同一問題作調查，其結果往往呈現不一致的狀態，其原因在於調查者採用不同的問卷題目

3. 標準化作業程序

在調查訪問中，會因為訪員的個人特質、對訪員的訓練以及監督呈現不同，而讓訪問結果出現差異

三、功能

以學者羅勒與肯特利的看法，民意調查應具有下列七項功能：

1. 探求民意

真正的政治問題是自己呈現出來的，且是來自民眾心靈深處的

2. 提供形象資訊

民意調查能夠蒐集民眾對候選人形像，提供候選人塑造自我人格魅力的參考

3. 評估趨勢

民意調查是可以持續性的進行，且所得資料可就不同時間、地點比較

4. 評估其他候選人

5. 為政見定位

6. 揭發政敵弱點

7. 如何運用資源

因選戰中的資源與時間是有限的，故候選人必須評估要在那些問題投下時間與資源

四、方法

(一) 面訪

在所有的民調裡面，面訪是最昂貴的，但資料最完整的，訪員通常透過戶籍地找到民眾，並進行民意調查訪問

(二) 電話訪問

是目前最普遍最有效率的的民調方式，通常會透過電腦輔助電話調查系統(CATI)來做為調查方式

1. 優點

其通常有以下優點

(1) 研究經費較為節省

(2) 訪問不受大樓或是偏遠地區的空間限制，而可以接觸到任何有電話的訪問者

(3) 因為電話訪問採集中作業，故研究者可以按照標準作業程序對訪員的訪問過程進行監督與管理

2. 缺點

但也有以下缺點

(1) 電話訪問的問題不得太複雜或是太多

(2) 目前僅使用手機而不使用電話的唯手機族群有增加趨勢

(3) 詐騙案件層出不窮進而影響民眾接受訪問的意願

3. 適用情況

電話訪問適用在問卷題目不多，訪問執行機構又具有足夠電話線路與訪員，通常具有以上條件的民意調查，一個晚上有可以完成上千通的訪問，而訪問結果即可以在當天晚上或隔天就可以公布

(三) 郵寄問卷

郵寄問卷調查者只需負擔印刷費、郵資以及資料處理費即可，由於不需要訪員，故不會出現訪員偏差

(四) 網路民調

是目前最新的調查方式，透過受訪者在網路上直接填答，或郵寄至受訪者的電子郵件信箱進行訪問

其通常有以下優點

1. 即時

2. 談受訪者不受壓力

3. 沒有訪員偏差

但也有以下缺點

1. 出現非母體人口

2. 數位落差

3. 非本人填答

五、種類

1. 出口民調

是當選民剛離開投票所，所進行的民意調查，因此準確度較高，

其優點在於

(1) 理解選民決定因素

(2) 社會分布與政治行為關聯

缺點在於

(1) 預測論點不成立:由於出口民調無法在每一個選區調查，而導致民調會出現系統性誤差的狀況

(2) 造成不必要衝突:由於出口民調的不完全準確性，進而擾動緊繃社會情緒而造成衝突

(3) 干擾選務運作

2. 基點民調

又可稱為標竿民調，通常是在候選人決定參選後所進行的，其蒐集的資訊包含公眾形象、知名度與對手勢力等相關資訊

3. 模擬對決民調

通常是在兩位候選人的配對競爭，經常在政黨為了要決定由哪一位代表該黨參選時會採用

4. 滾動樣本民調

是會先於一定時間，完成一份可推論之樣本，例如:1天 250份，連續蒐集4天，到第五天時，刪除第一天的樣本，然後再統整並持續到選舉結束

5. 審議式民調

又稱作商議式民調，選擇具有代表性的選民，其作法是透過對於抽象母體做面對面訪談，然後選出有代表性的樣本，提供其議題相關資訊，並讓他們與專家討論完以後，再進行民意調查

其優點在於

(1) 重質不重量

(2) 充分資訊下進行民調

(3) 必須在有充分討論下才可進行民調

其缺點在於調查經費與時間耗費過多，若非攸關國家重大民生問題，採取此種民調往往得不償失

6. 壓迫式民調(Push polling)

又可稱之為抽離式民調，以一種假的民調作為誤導民眾的手段，民調內會隱含攻擊其他候選人不實言論，其目的是民眾投或不投給某個候選人

六、民調對民主政治的影響

(一) 正面影響

1. 民眾直接參與公事務
2. 可以提供候選人與民選首長，了解政策制定的走向
3. 促使政府及時修改政策錯誤

(二) 負面影響

1. 民意調查往往品質良莠不齊，導致民調結果扭曲民意
2. 政治人物會操縱民調，使民調被不當利用，而傷害民主政治的運作

七、民意調查問題與限制

(一) 觀念性

1. 民意調查的本質受到質疑

認為民意調查所呈現的資料不過是個人意見的彙整，而忽略個人相對意見的重要性

2. 民意調查的影響受到批評

民意調查有時候會過度影響選舉結果，因為民意調查有時候彰顯哪一位候選人是否占優勢，而導致樂隊花車的現象產生

(二) 技術性

1. 問卷設計的問題

問卷語意不清，或是使用的語言不被受訪者明了，亦或是有使用誘導性詢問的傾向

2. 抽樣

如何從大型母體中抽樣出具有代表性的樣本

3. 訪員素質

訪員的訓練、價值觀、誠實程度對於民意調查的結果具有重大影響

4. 解釋以及分析問題

民意調查資料的處理，從編碼到輸入電腦，必須遵循嚴謹的步驟與方法，若有一步驟錯誤，即有可能會產生完全相反的結果

(三) 檢視準確性問題

通常要檢驗民意調查的結果，只能依靠實際選舉的結果是否有與民意調查結果相符，即使窮盡各種方式提升準確度，但投票率與意見改變也會使調查結果不具有正確性

八、民意調查倫理性問題

民意調查除了須遵循其科學步驟程序，尚須符合調查的倫理道德問題：

1. 自願參與

參與者應該知道他們接受調查，且永遠都是自願的

2. 告知性同意

係指個人面臨參加調查研究的抉擇時，被告知可能影響其決定之事實後，是否接受之過程，而告知性同意通常涵蓋受訪者的能力、條件、資格以及情狀

3. 維持受訪者安全感

社會科學研究者不應該傷害任何接受研究的人，這類規範通常用於關心若是公開調查資訊，是否會使被研究者造成困擾或心靈上的創傷

4. 維護匿名和保密的責任

該責任出自於研究者的自我要求，自然也是民意調查所秉持的理念，且若匿名和保密工作做的確實，不只可以提高受訪者自願參與的動機，也能避免受訪者受到傷害

九、民意調查應包含的內容

1. 主辦機關
2. 調查目的
3. 調查過程與方法

該過程應包含調查時間、對象、方式、樣本數與抽樣誤差

4. 調查發現與建議
5. 附錄問卷及其他事項

十、民意調查與公共政策的連結

民主政治既然強調民意政治，民意與公共政策是否具有一定連結，艾瑞克森與泰登整理了盧貝克的研究，提出以下五種模型：

1. 理性積極分子模型

(1) 基本概念

此模型強調公民應該要扮演理性積極的角色，並盡可能地去了解政治事務，故在選舉裡，是支持在議題立場上最能反映自己偏好的候選人

(2) 缺點

在實務上，大部分的民眾大都不通曉政治事務，且對政治沒興趣

2. 政黨模型

(1) 基本概念

此模型認為政黨為了獲得選舉的勝利，必須在特定議題持有一定立場，透過政黨的中介，選民可以有公共政策決策權，並可以透過每個政黨所提出來的立場，選擇支持與自己偏好相近的政黨

(2) 缺點

在政治社會化的討論中，父母對於子女的政黨認同具有重大影響，故民眾究竟會選擇支持與自己偏好相同的政黨，還是順應家庭政治傳統，選擇與自己父母相同的政黨

3. 利益團體模型

(1) 基本概念

此模型認為利益團體可以扮演民眾與民意代表之間的溝通橋樑，在民主社會裡，選民想了解民代是否有盡其職責，而民代想了解民眾需求，而利益團體即

可扮演一中介角色

(2) 缺點

該模型尚有一些問題，例如：是否有某些團體的意見被過度強調，亦或是每個利益團體的意見就等於民意嗎？

4. 盡職民意代表模型

(1) 基本概念

又可稱之為角色扮演模型，此模型係建立在民意代表角色的社會分類上，亦即既然具有民意代表的身分，即須扮演將民意轉化為公共政策的角色

(2) 缺點

此模型的問題點在於民意代表如何掌握民意以及其是否會尊重民意，另外，若是選民利益與民意代表自身利益有所衝突時，民代還會選擇以民意為優先嗎？

5. 共享模型

(1) 基本概念

強調民代或是民選官員的成長環境本與民眾相同，其價值觀與生活經驗即與一般民眾無異，故其不會強制推動不符合民眾偏好的公共政策

(2) 缺點

此模型的問題在於一般民眾或民選官員或民代在全國性事務上意見分布類似的範圍有多廣以及相似程度有多大

十一、 審議式民調與其他民調的比較

(一) 與傳統一般民調的比較

審議式民調與傳統一般民調的差別在於，審議式民調可以減輕民眾理性無知的問題，因為審議式民調會給予參加人充分的資訊，並提供一個思辨場所以找出最適切的民意，另外，由於受訪者是因為隨機抽樣而產生，具有反映社會縮影的功能，亦即其意見足以代表全體民眾在審慎思辯後的意見，兼顧了平等參與和審慎思辨的價值

(二) 與專業民調的差別

專業民調與審議式民調的差別在於聘請的對象為民眾還是專家，專業民調是聘請少數專家學者來諮詢座談，雖然有助於提供整體討論的專業性，且亦有助於決策者可以更輕易發現重要議程，並提升決策品質，但專業民調並未考量民眾的需求與意見，任何一個公共政策的成敗，大都須視是否回應民眾需求做為主要依歸，若是忽略民眾意見，容易導致政策執行時出現障礙

附錄、歷屆試題

1. 民意調查（opinion poll）的發展與民主政治以民意為核心有關，試說明有那些觀察角度有助於了解民意調查與公共政策間有無連結？這些連結對於民主政治的正、負面影響何在？(105 地特 3 等 政治學)
2. 在一個民主的社會裡，了解民意乃至於設法探詢民意，是政策制定過程中不可或缺的步驟。請論述以專業民調（professional poll）與審慎思辯民調（deliberative poll）來探詢更真實、更優質的民意的可行性與限制？(104

高考 公共政策)

3. 何謂民意調查？民意調查具有那些功能與限制？(103 身心障礙 3 等 公共管理)
、有學者建議，若公共管理者欲得知民意，可採用專業民調或審議式民調的方式。試分述二者之意涵並比較其優缺點。(102 地特 3 等 公共管理)
4. 網際網路 (internet) 已逐漸改變政治參與的行為模式。愛沙尼亞 (Estonia) 曾於 2007 年採用網路線上投票選舉國會議員。請問：
(一) 網路線上投票選舉公職人員可能面臨那些風險，致主要民主國家仍有顧慮未予採行？
(二) 人民經由網際網路參與政治，除網路線上投票外，還可透過網際網路參與那些政治活動？請詳述之。(102 調查局特考 3 等 政治學)
5. 何謂民意調查？請說明包括面訪、電話訪問、郵寄問卷、網路民調等四種民意蒐集方法的意義，並評估民意調查對民主政治的正、負面影響。(102 原民 3 等 政治學)
6. 出口民調 (exit poll) 是什麼？調查如何進行？在選舉預測上有何優缺點？(102 地特 3 等 政治學)
7. 請將下列專有名詞先翻譯成中文後，再述其意涵：(一) Push polling (103 地特 3 等 公共政策)
8. 透過民意調查來瞭解民眾的政策偏好，是民主國家極為普遍的做法，試說明政策民調的執行方式與潛在問題。(99 身心障礙 4 等 公共管理)
9. 請說明將民意調查運用於公共管理時的限制，並以首長滿意度調查為例論述之。(99 普考 公共管理)
10. 在社會科學研究中，研究者經常選擇郵寄問卷、面訪以及電話訪問等三種調查方法來蒐集資料。試比較郵寄問卷、面訪以及電話訪問之優缺點。(98 原民 3 等 政治學)
11. 除了電話訪問之外，請問還有那些常見的民意調查方法？另請針對電話訪問列舉三項優點與三項缺點，並簡單說明之。又電話訪問在那些情況下的適用性較高？(98 地特 4 等 政治學)
12. 在民主體制下，公共管理者必須適度回應民意，故對於民意的了解十分重要。試比較傳統式民意調查與審議式民意調查的內涵與優缺點。(98 退除役 3 等 公共管理)
13. 民意調查與民主政治發展有何關係？以民意調查來預測選舉結果有何優缺點？試說明之。(97 國安局特考 3 等 政治學)

第十四章、政治參與(公民參與)

一、定義

根據佛巴與尼伊對政治參與的說法，係指一般公民或多或少直接影響政府，以影響政府的人事甄選及政策行動為其目標，從而採取的各種行動。政治參與最

重要的原則在於自發性，公民是不能被動員而參與，而是基於其自由意志而參與政治事務

二、 要素

1. 公民是政治參與的主體

所謂公民是具有享受權利與負擔義務的國民

2. 政治參與必須採取行動

政治參與必須付諸行動，而且不論是自主地或被動員的、合法的或非法的均算在其中，例如:投票、政治獻金

3. 主要是影響政府的人事或決策

此要素係指政治參與的行動，必須是從非政府跨到政府體制的，例如:學生向學校抗議，僅屬非政府，但若是改向教育部陳情或遊說，此時才正式屬於跟政府體制有關的，而符合了政治參與的條件

4. 公民參與是有目的的

政治參與無論採取何種管道，其最後目的為達到政治體系的價值權威性分配，而此處的價值，包含權力、地位等，由於每一個社會價值是稀有的，但是公民的利益、興趣皆不相同，故對於價值配置的偏好亦有所不同，因此對價值的配置必須是權威性的，如果有人不遵守，可以強迫其遵守

三、 目標

1. 提出自己的政治要求

2. 表示對政府制定某些政策的態度

3. 藉由政治參與，期望在政治體系中獲取政治職位

4. 藉由政治參與的投票行為中，支持某人，例如:民意代表或民選首長

四、 方式

依據佛巴與尼伊的說法，政治參與可以分為常態性與非常態性:

(一) 常態性

1. 目的在於影響政府的人事，其所包含的活動有投票與競選活動

投票係指以選票來決定誰當選政治職位，而競選活動係指除了投票以外所有在選舉中試圖去影響選舉結果的活動，包括以下活動:

(1) 試圖影響他人如何去投票

(2) 對政黨或候選人捐款

(3) 參與政治會議

(4) 為政黨或候選人工作

2. 目的在影響政府的決策，其所包含的活動有以下三項

(1) 政治溝通

主要的政治作為包含接收政治訊息、介入政治討論等

(2) 合作性活動

參與組織性或非正式團體，共同追求目標的實現

(3) 接觸民選代表或代議士

民眾為了影響政策，可以透過寫信、打電話等方式，向代議士表達創造新政策或撤銷政策

(二) 非常態性

1. 基本概念

公民採取直接或非體制內的政治參與方式以表達心聲，例如：參與示威、參與抵制活動或罷工活動等，並期望政府有所回應

2. 特徵

(1) 是一種公民直接涉入策略與政治精英直接對抗

(2) 通常是為了追求特定議題

(3) 需要高度自主性與和他人合作

3. 抗議性活動層次

由 Marsh&Dalton 所提出，將抗議性活動從最輕微到最嚴重區分五種層次

(1) 第一種

包含簽署請願書與合法示威，此為慣常性政治參與到非慣常性政治參與的過渡性活動

(2) 第二種

採付諸直接行動的方式，例如抵制，此活動是介於合法與非法之間的非制度化政治參與活動

(3) 第三種

是屬於參與非法但非暴力的行動，如未經許可的罷工、和平佔領建築物等

(4) 第四種

訴諸暴力的非法行動，如人身傷害、暴力佔領建築物等

(5) 第五種

超過第四種層次則已經超過政治參與的範疇，例如投置炸彈、游擊暴力、革命等，都並非以現有體制直接影響政府人事與決策作為目標，而是企圖打擊或推翻現有體制的政治行動，這已經超越一般政治參與的範疇

五、 評估標準

1. 影響類別

政治參與的活動是否傳達了行動者偏好的訊息，或是行動結果能否被遵守

2. 結果範圍

指政治參與的活動對社會利益產生廣泛的影響

3. 衝突強弱

在常態性政治參與衝突較小，但在非常態則較高

4. 需要主動的程度

指公民是否需要主動介入該項行動

5. 與他人合作的程度

指政治參與是否需與他人合作始能達成

六、 影響政治參與的因素

分成個人、社會、政治以及制度因素

(一) 個人因素

可以分為兩種，一為個人介入政治活動所需的資源與成本，例如：富有的人會比窮困的人更願意參與政治，二為個人介入政治所得的報酬與利益，又可分為集體利益以及選擇性利益，前者指的是只要有人從事某項活動，大家皆可坐享其成，而後者則是只有參與活動的人可以獲得該利益

(二) 政治因素

民眾是否參與政治，除了涉及個人心理因素，同時也受到政治菁英的影響，在民主社會中，政治菁英通常透過動員的方式來影響民眾，所以掌握適當的動員策略，才可以獲得動員的最大效用，Rosenstone 對於菁英動員策略提出以下看法：

1. 菁英必須抓準動員目標，例如：動員處在社會網絡核心位置的民眾
2. 菁英必須抓準動員時機，例如：當重要議題出現在政治領域中，例如對於酒駕刑責的修法
3. 菁英必須採去適當的動員策略，例如：政治菁英會利用社會關係來動員民眾

(三) 社會心理因素

整體的政治文化，常常影響到身處政治體系內公民的政治參與意願，通常有三種因素

1. 政治不滿感

係指公民對於政治制度或是政治人物沒有信心，或是對於重要問題處理的不滿意

2. 相對剝奪感(Relative Deprivation)

個人或團體對於其所處境的評量，並非來自於對於客觀條件的評估，而是來自於個人或團體主觀上與其他個人或團體的比較，當公民有以下三個情況時，相對剝奪較易發生

- (1) 渴望某些別人有自己沒有的東西
- (2) 個人覺得自己該擁有那些東西
- (3) 將自己沒擁有那個東西歸罪於他人而非自己

3. 政治功效意識(政治效能感)

又可分為內在與外在，前者係指個人感覺自己有去了解及參與政治的能力，後者是指個人感覺政府有去回應個人需求的能力

(四) 制度因素

政治參與通常是不平等的，例如個人擁有的資源愈多，則愈可能參與政治，國家為了避免此一不平等現象產生，而或多或少採用制度設計來增加公平性，根據政治學者傑克曼的研究，影響投票率主要有以下幾種：

1. 競爭性

選舉競爭越是旗鼓相當，或是執政者越可能被擊敗，則投票率愈高

2. 比例性

每一政黨所贏的席位以及投票率愈接近，則投票愈高

3. 優勢者的明確性

當勝選愈可能由一個政黨或一位候選人掌握時，投票就愈高

4. 一院制

當國家只有一院擁有實權，則投票率愈高，而權力分散於兩院的國家，則投票就會有所減損

5. 強制投票

民主政治的選舉投票是民主參與最佳的方式，故有些國家為了達成良好的政治參與，會採用強制投票的方式，以提升投票率

七、參與管道

1. 社區組織

例如:行政院六星計畫，期望透過人文教育、社福醫療等六大面項進行全面性社區改造

2. 利益團體

呼應近來政黨政治的沒落，取而代之的即是利益團體

3. 公聽會

又可分為立法性以及司法性公聽會，前者係依據行政程序法方式舉行聽證會議，以諮詢民意為主，而後者通常由退休法官組成，通常結果較具有拘束性質

4. 公民諮詢委員會

由政策制定機關選擇知識淵博和具代表性的公民組成，例如:行政院各部會基於部長政策諮詢的必要，通常皆設有政策諮詢委員會

5. 示威遊行

運用此策略的公民團體通常具有草根性質

八、公民參與限制

1. 民眾參與和專業知識衝突問題

專家至上的論者認為，公共政策性質過於繁雜，所需考量知識過多，故公共政策須以專業知識為依歸，民眾參與公共政策的先決條件是必須具備參政知識，如此對話才有可能形成

2. 民眾參與和行政效率的矛盾問題

在現行政府追求效率以及經濟價值的思維下，認為公共政策的制定過程已經非常冗長，若是還需要加入公民參與，會使公共政策的制定添加更多成本與時間，最終導致行政效率降低

九、公民參與對國家整體與公民的重要性

(一) 對個人來說

1. 個人可經由政治參與來表達對決策者的需求，以及對政府政策或行動的支持或反對，使他們的利益有被發現的機會

2. 參與政治對公民而言本身就是一種滿足，不僅可以增進其政治知識，孕育政治上美德，並且促進其與國家更為貼近

(二) 對政治體系(國家)而言

1. 在面對資源有限慾望無窮的情況下，每一國家都必須面對許多相互衝突的目標，例如:要優先發展經濟還是環保，為了要以最小成本達到最大效益，國家必須設定目標與排列優先順序，這些都有待公民參與的結果來決定
2. 民眾若是無法用傳統的政治參與方式，例如投票等來抒發不滿與不安的情緒，很可能會訴諸非慣常性的政治參與，甚至有可能採用革命或顛覆現狀來表達此一情緒，例如美國近期所發生的種族衝突、校園不安，均是因為美國民眾覺得無法以傳統政治參與來訴諸想法所造成的結果

十、 多元文化主義

(一) 基本概念

多元文化主義旨在探討一個多族群的社會，不同文化群體之間，如何建立一個較平等且互相尊重的社會，以避免激烈的族群紛爭。多元文化主義主張差異政治與多元文化政策，並拒絕大熔爐的敘述，亦即承認每個族群的存在有其特別之處，並不應該強行把所有族群整合為一個統一的族群

(二) 核心概念

多元文化主義有二核心理念，說明如下:

1. 承認政治

係指特別關心文化的不正義，該不正義包含對少數民族的不尊重以及不承認弱勢文化等，因此承認政治主張應透過文化政策的制定，對邊緣性團體，予以重新承認與評價

2. 在分配政治

係指特別關注社會經濟結構的不平等，諸如剝削、經濟貧困等，因此，多元文化主義主張經濟和結構重建，目的在減少團體之間差異，以及機會與文化間之差異

(三) 具體實踐

多元文化在現今民主國家的實踐手法，包括以下幾種:

1. 制定特殊權益的保障規定

如何知道弱勢族群所要保障的權益為何，學者楊提出了社會分配公平與社會參與公平原則，亦即雖然機會原則應向所有人開放(例如一人一票)，但是必具有弱勢優先政策(例如:投出專屬該群體之候選人)

2. 重視優惠差別待遇

例如立法要求私部門必須雇用一定比例之弱勢群體或身心障礙人士

3. 採協和式民主的政治體制精神

由學者李伯特所提出，主張社會存在多元文化時，政治體制應該採取協和式民主體制，例如:比例代表制、少數民族自治等

(四) 批評

1. 文化與弱勢族群之界線如何訂定

多元文化主義講求拯救文化失落危機，但隨著時代變遷，任何界線都是不斷消

長的，族群之界線尤其很難劃分，導致難以制定適合的政策

2. 即使制定優惠政策，尚須依靠群體之自發力量使能維持

一個族群被制定了保護政策，若是該族群不想盡辦法成長與維持，反而會使外界的干預，形成了另一種扭曲

3. 尊重彼此是否真的能有效解決衝突

各文化為了要鞏固自己的文化，往往會透過貶低其他文化或是強調其他文化之負面價值，而此種情形往往並非多元文化主義所能解決的

附錄、歷屆試題

1. 何謂公民參與？公民投票？請以民國 107 年 11 月我國地方公職人員選舉中，同時進行的一項或多項公民投票議題為案例，說明公民參與與公民投票兩者間的關係。(108 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 如何化解族群衝突與分離主義的離心力，向來是民族國家的重大挑戰。有論者主張以文化多元主義 (multi-culturalism) 作為解決方案。請說明文化多元主義的定義與政策內涵，並評述其成效。(106 地特 3 等 政治學)
3. 民主政治的可貴之處在於公民參與，請先詳述公民參與的特質，再說明公民參與實際運作所產生的爭議為何？(106 退除役 3 等 公共政策)
4. 「公民參與」常是今日政府處理公共事務時所考量的重要因素。請根據「公共治理」(governance) 觀點分析：當公務人員執行政策欲落實公民參與概念時，應考量那些因素？而這些因素又會產生什麼影響？(105 高考 公共管理)
5. 何謂「多元文化主義」(multiculturalism)？其所面對之各種批評又為何？(105 原民 3 等 政治學)
6. 民眾參與在公共政策制訂過程中有何重要性？臺北市政府提出市民網路投票 (i-Voting) 以決定重大人事案與重要公共計畫的作法，到底有何優缺點？請加以評論。(104 身心障礙 4 等 公共政策)
7. 在移民與勞動者跨國遷徙的全球化時代，「多元文化主義」(multiculturalism) 常被引用，希望作為多族群與多種族社會建構的基礎。請問何謂「多元文化主義」？其核心理念為何？其在先進民主國家的實踐經驗如何？(104 高考 政治學)
8. 請說明政治參與對於國家整體與公民個人有何重要性？(102 退除役 4 等 政治學)
9. 請說明影響政治參與的整體社會心理因素有那些？(102 高考 政治學)
10. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。(四) Relative Deprivation (102 高考 公共政策)
11. 在民主國家中，政治參與的管道有那些？近年來西方國家興起後物質主義，請問這樣的文化變遷對政治參與有何影響？(101 身心障礙 4 等 政治學)
12. 參與文化的形成是施行民主政治的重要因素，簡述政治參與的定義及方

式。並說明我國一般民眾以那些方式參與政治生活，且請評估其效力。

(101 地特 3 等 政治學)

13. 以下三組配成對的因素對政治參與，尤其是對投票有影響，試評估每一組中的那一個因素對政治參與較具負面影響。
 - (一) 單一選區相對多數決制 vs.比例代表制
 - (二) 理性行動者 vs.政黨認同強者
 - (三) 勞工階級 vs.受薪的中產階級(100 退除役 3 等 政治學)
14. 為何公民社會需要政治參與？政治參與有那些類型？暴亂、武裝攻擊、政變和革命是不是政治參與？為什麼？(100 升官等 政治學)
15. 影響個人政治信念 (belief) 和政治行為的因素為何？(100 地特 3 等 政治學)
16. 請將下列名詞，先翻成中文後再解釋之：(一) Citizen Participation (100 身心障礙 3 等 公共政策)
17. 何謂「民眾參與」？民眾參與可以有那些形式？而民眾參與的困境是什麼？(100 高考 公共政策)
18. 參與理論認為公共政策乃是經由政策利害關係人，運用各種方式，參與政策運作過程的結果。試問該理論之基本主張為何？現今存在何種障礙，以致無法全面實施？(99 地特 3 等 公共政策)
19. 在跨國的比較中，影響公民參與投票的制度和個人因素為何？(99 地特 3 等 政治學)

第十五章、公民投票

一、定義

探究公民投票的意義，常會將公民自決與公民複決混淆，前者係對於領土、主權，人民以投票決定其前途，而後者則是公民直接對立法通過的議案複決，或是人民本身提出法案所為之創制權而言，現今所指的公民投票較傾向後者

二、範圍

1. 憲法修正案
2. 領土、主權或政府結構的合法化
3. 爭議性的道德問題:例如多元成家
4. 政治性問題:例如投票年齡是否需要降低

三、分類

(一) 強制性與選擇性投票

前者係指某些議題一定必須透過公投程序，而後者則是只不一定要透過公投程序

(二) 拘束性與諮詢性公投

前者係指國會或政府必須接受公投結果，公投本身具有法律拘束力，後者則是指公投結果僅具有參考價值，不一定要遵守

四、 公民投票優點

1. 避免政黨或國會壟斷
2. 了解人民真正的需求
3. 提升民眾對於政治事務的責任感
4. 公投通常是用來解決嚴重違反民意的問題，故若屬於細節上問題，即可交由代議機關負責
5. 國民主權展現
6. 解決衝突與重大政治爭端

五、 公民投票缺點

1. 公民投票可能演變成多數人為了爭取自己利益之**多數暴力**
2. 少數政客可能會透過自身群眾魅力，導致**民粹主義**出現
3. **社會分裂**:例如:加拿大魁北克省的獨立公投
4. 政治人物有時為了避免議題引起少數特定份子的強烈譴責，而選擇運用公投**推卸責任**
5. 由於公投是一個勝者全拿的零和遊戲，比起代議制度更**欠缺協商**可能

六、 公民投票限制

1. 選民須接受良好教育
2. 資訊充分流通
3. 主題必須是兼顧理性與可回答的
4. 答案為二分法，亦即公投往往只在贊成與反對當中尋找結果，而未能完全反映人民內心期望
5. 大家必須對公投過程和結果擁有共識

七、 我國公民投票簡述

依據公民投票法第 2 條第 1 項之規定，我國公投可以區分為全國性公投以及地方性公投:

(一) 全國性公投

1. 法源依據(憲法)

依據憲法第 17 條規定，人民有選舉、罷免、創制及複決之權，由此作為台灣人民在創制權上的法律基礎

2. 範圍

依據公民投票法第 2 條第 2 項之規定，全國性公民投票適用事項如下：

- (1) 法律之複決
- (2) 立法原則之創制
- (3) 重大政策之創制或複決

3. 限制

- (1) 憲法修正案之複決(已於 2017 修法時刪除)
- (2) 領土變更案(當時修法時有立委提議將其列為第五款，但被立委否決，故可推論應不得進行公投)

- (3) 預算、租稅、薪水或人事有關的事項
- (4) 主管機關公告公民投票之結果起二年內，不得就同一事項重行提出

(二) 地方性公投

1. 法源依據(地方制度法)

依據地方制度法第 16 條之規定，直轄市以及鄉鎮市民對於地方自治事項，依法具有創制以及複決權，使憲法賦予人民的創制權，可以施行在地方自治上

2. 範圍

依據公民投票法第 2 條第 3 項之規定，地方性公投之範圍包含以下三點：

- (1) 地方自治條例之複決
- (2) 地方自治條例立法原則之創制
- (3) 地方自治事項重大政策之創制或複決

3. 限制

- (1) 預算、租稅、薪水或人事有關的事項不得提起
- (2) 主管機關公告公民投票之結果起二年內，不得就同一事項重行提出
- (3) 非屬於地方自治事項

附錄、歷屆試題

1. 民主國家針對一些重大爭議政策，常會以公民投票的方式來做最後決定，以體現直接民主的精神與價值，但也有論者認為，以公投來做政策抉擇並不是一種理想的決策機制。請說明公民投票可能存在的限制與問題。(108 原民 4 等 公共政策)
2. 近日英國透過公民投票決定脫離歐盟，引起了大眾對於公民投票的關注與省思，請分析公民投票這項制度設計的優點與缺點。(105 調查局 3 等 政治學)
3. 我國公民投票法對於全國性與地方性公民投票適用事項之規定各為何？又那些事項不得作為公民投票之提案？試分別說明之。(103 高考 政治學)
4. 何謂「公民投票式民主」(Plebiscitary democracy)？請分別說明其優點與缺點。(102 身心障礙 3 等 政治學)
5. 公民投票的意義為何？公民投票可分為那幾類？它具有那些優點？又具有那些缺點？請一一說明。(102 高考 公共政策)
6. 近些年來公民投票是我國的重要政治議題，究竟何謂公民投票？並試說明贊成與反對公民投票的理由。(100 普考 政治學)
7. 何謂公民投票？在民主國家中它的作用是什麼？試分別說明之。(99 調查局特考 3 等 政治學)
8. 何謂公民投票 (referendum)？公民投票的實踐對代議政治有何影響？公民投票與民主深化之關係如何？試就我國實況評析之。(98 原民 4 等 政治學)
9. 公民投票 (Plebiscite) 或公民複決 (Referendum) 通常被學者認為是補代議民主 (Representative Democracy) 不足最有用之工具，但同時也是最容

易顛覆政府及國會立法機關存在之正當性，各國無不謹慎行事。試評析

(一) 公民投票或公民複決實施的時機應為何？

(二) 為避免嚴重的後遺症發生，公民投票或公民複決通常有何限制？(97 原民 3 等 政治學)

第十六章、權力三面向

一、 權力第一面向:決策制定

(一) 基本概念

根據道爾對權力的定義，是指 A 命令 B 去做某件事的強制力，這意味者權力是 A 命令 B 去做的控制行為。例如：交通部於春節期間實施高承載車輛管制措施，所有的駕駛人必須遵守該項規定，而這個決策制定行為中 A 及是交通部，而駕駛人則是 B

(二) 特色

1. 它是一種掌權者對於服從者所表現出來的**控制行為**
2. 這種控制行為是可以觀察到的**積極行動**

(三) 分析焦點

1. 行為
2. 決策制定
3. 重要議題
4. 可供觀察與公開的衝突
5. 可以在開放的政治參與過程中，觀察主觀利益與偏好

二、 權力的第二面向:非決策制定

(一) 謝史奈德的偏差動員理論

1. 基本概念

所謂的偏差動員，係指犧牲他人、圖利自己之支配性價值、信仰或建制過程，亦即偏差動員是一個支配性的價值信仰體系，目的在於犧牲他人利益，而為自己爭取最大利益之過程

2. 偏差動員之所以能發生的原因

(1) 武力使用

以武力讓某些危害統治者利益的勢力消失或消滅其社會支持力量

(2) 政體特性

專制政體的國家中，會想盡辦法打壓反對力量，故偏差動員的現象將屢見不鮮

(3) 政治文化

在講求權威的傳統政治文化中，容忍異己被視為是破壞社會秩序與國家安全的違法行為，必須加以制止，故偏差動員很難避免

(二) 巴拉克與巴拉斯的非決策制定

其認為權力有所謂的第二面向，亦即將某些團體所關心的議題排除在政策議程以外的權力，權力可能透過操縱某社群的價值、迷思或程序，將不利於己的議

題排除，然後集中力量在對於自己有利的安全議題上，此種決策制定可以稱之為非決策制定

(三) 分析焦點

1. 決策制定與非決策制定
2. 明顯與潛在的議題
3. 可觀察的、公開性衝突
4. 政策偏好與委屈所顯示出了主觀利益

三、權力的第三面向-宣傳者角色

(一) 基本概念

陸克斯認為，所謂權力的第一面向，指的是一種控制行為，亦即 A 可以直接對 B 發布命令，而權力的第二面向，指的是一種抑制行為，亦即 A 透過各種手段使 B 關注的議題無法進入政策議程中，而權力的第三面向，指的是一種命令不行動的行為，亦即 A 透過意識形態的霸權，形塑 B 的價值觀以及思想，使 B 接受統治權力的正當性

(二) 分析焦點

1. 決策與議程控制，惟不一定非要經過決策不可
2. 議題與潛在議題
3. 可觀察的與潛在衝突
4. 主觀的實際利益

四、與權力的比較(政治學考題)

(一) 權威

係指統治者必須獲有正當性的權威，才可以使人民自發性地去服從統治者要求去做的事，若權威正當性消失或受到削弱，則此時人們即使在必要情況下表現出暫時性的服從行為，但可能僅是出於利害考慮而已。而其與權力之差別，在於權力係使人去做其不想做的事，而權威則是基於權力的概念下，再加入正當性的概念，亦即權力必須在人民自發性服從下才可以確實行使

(二) 影響力

即是人與人之間，透過往來互動，而改變彼此思想理念與行為模式之力量，故影響力不單單及於上下層級之關係，亦包括平行之間的關係，故影響力廣泛地存在在人與人互動關係裡，同時亦可稱之為人格魅力。例如:同儕與同儕之間即具有相互影響力，會互相改變對方的行為模式。其與權力之區別，在於權力係由上而下的命令，但影響力則可能透過平行之間的互動而帶來轉變，故影響力應被視為是權力的起源

附錄、歷屆試題

1. 學界從權力的觀點討論「決策制定」，並提出各種不同的學說，請說明權力「第三面向」相關學者的論述，並比較其與「第一面向」及「第二面向」說法的差異。(104 地特 3 等 公共政策)
2. 權力 (power) 是政治學的重要概念。請以道爾 (Robert Dahl) 對權力的界

定，比較其與影響力（influence）及權威（authority）的區分和關聯。(102 地特 3 等 政治學)

3. 試分別從決策面向、非決策面向與文化面向探討權力之內涵？(101 調查局特考 3 等 政治學)

第十七章、政策論證

一、背景

過去許多的公共政策研究者，大都強調以科學的政策分析方法，針對一個或一組社會問題進行政策方案研擬，梅瓊稱之為決策論。但現今的情況是，決策論因為以下幾點情況，而無法完全發揮

1. 決策論強調目標先後順序之排列，但因為每個人的偏好皆不同，故無法排列先後順序
2. 決策論忽略了政府部門之間相互衝突之利益與認知，使決策論在決策上過於單一
3. 決策論過度強調結果及其預測，而忽略導致該結果的過程，而民眾往往對於過程較為有興趣

二、定義

又可稱之為政策分析的辯論途徑或法庭學途徑，政策分析家的主要活動場域就是法庭，故其任務不是方案的科學設計，而是政策內容的辯論與說服。政策分析家是一個律師，在法庭上以交互盤問的方式將證人證詞之真假予以接露，並且設法說服陪審團與法官的過程

三、檢視政策論證之標準

學者雷恩認為，政策分析最關心的是說故事，將政策所涉及的複雜事件，以說故事的方法加以詮釋，而學者巴黎斯與雷諾斯循著雷恩的說法，認為檢驗政策論證有三項標準：

1. 一致性

故事本身的價值與行動，是否具有邏輯一致性

2. 相符性

故事本身是否有客觀證據，足以支持故事的正確性

3. 可信服性

故事的建議是否可行

四、重要性

政策分析最重要的任務，不是以科學方法研議出理想政策即可了事，而是要根據民眾感受，設計一套能夠說服民眾，讓民眾願意接受政策方案的行動計劃。在現今社會中，常常發生政府努力施政，但民眾普遍無感的情形，政策論證將政策分析回歸於說服民眾方面，有助於提升政府政策溝通的能力

五、政策論證的實益

1. 政策論證可以將政策分析的重點更務實聚焦在問題建構與界定上，而非解決

方案設計上

2. 政策論證本身是極具**務實性**的觀點，其不僅要質疑政策主張為何?向誰訴說?以及用何種語言訴說?而且也同時針對可能的危險加以說明
3. 政策論證可以更容易的**了解議程設定的權力結構是如何的複雜**，更容易掌握誰被排除在議程外
4. 政策論證可以協助**評鑑公共組織的網絡型態、互動關係的建立**，而不太執著於技術分析
5. 政策論證可以以**不同語言、對話與思考架構觀察問題本身**
6. 政策論證可以**產生潛在的教育功能**，不僅能夠產生有效的技術，更能培養道德理想

六、唐恩的六段式論證結構

(一) 背景

該模式產生的背景在於批評實驗主義的科學觀，實驗主義主張政策改革者依據嚴謹的自然科學實驗方法，建構出一個物理系統模型，然後運用在社會系統上。但唐恩認為，人類社會不只是靜態的物理系統，同時也是一個文化取向的實體，亦即政策改革者必須經由社會中所有政策利害關係人的辯論與溝通，才能了解政策改革方案的優缺點

(二) 基本概念

唐恩認為公共政策的改革就像是法律學所強調的推理辯論、反證辯駁一樣，可以為大眾所接受的改革應該是經過法庭或法律辯論程序得來的法案

(三) 辯論結構

1. 政策資訊:

指政策分析所需要的資訊，例如:政策問題、政策目標

2. 政策主張

政策論辯中的基本主張與立場，乃是政策論辯中的結論，例如:政策主張為實施老人年金制。政策主張其性質可以分為以下三項

(1) 指定性主張

以事實描述為基礎，提出實施某政策的必要性

(2) 評價性主張

以價值判斷為基礎，評定某項政策存在的價值

(3) 宣導性主張

以規範宣傳為基礎，強調執行某項政策的合宜性

3. 立論理由

一項政策主張者所依據的假定或理由，以確保政策論證者能夠依據相關資訊建立各種不同的政策主張，例如:公平正義、保護弱勢團體

4. 立論依據

用來證明前述立論理由成立的依據，此種依據必須具有量化或質化證據

5. 反證理由

主要是去分析何以立論理由無法被接受的原因，因而它是立論理由的反面說法

6. 可信度

對於政策主張確信的程度，常以機率來表達，例如:76 以上的民眾支持老人年金制

七、 政策論證的提出政策主張的方式

1. 權威方式

這是指政策論證者本身基於社會成就或特殊身分所產生的權威性地位

2. 直覺方式

這是指政策論證者以決策制定的洞察力與判斷力作為政策主張的資訊來源

3. 分析方式

這是指政策論證者運用高度精緻化的政策分析工具作為政策主張資訊的基礎，分析工具如系統分析、數學模擬等

4. 解釋方式

這是指政策論證者運用政策因果關係作為論證的主要依據，解釋途徑可以採用量化亦可採用理論模型來解釋

5. 實證方式

這是指政策論證者運用實證調查方法作為證據的基礎，例如:經驗性調查或是面對面訪問

6. 價值判斷方式

這是指政策論證者以倫理價值或道德規範作為政策主張資訊基礎，例如:公平、正義等

八、 政策論證的修正:政策對談

(一) 對於六段式論證的批評

1. 六段式論證結構中，只能看出支持論證的政策主張，而不能看出反對論證的政策主張
2. 六段式論證隱含相對論的意義，認為凡事都是相對的，但卻無法找出進行辯論時的明確主張與綱領
3. 該論證結構必須將更複雜的論證模式與社會角色結構予以納入，使得各種不同參與者能夠進入論證模式中，表達自己的看法

(二) 定義

根據林水波老師的定義，係指政策主張者將政策理念，用一種理性、清晰的方法傳達給接受者理解，其與政策論證最大的差別在於，不會過度侷限於僵化的論證結構，而是將焦點放在權力與洞察力之間的交互作用，目的是為了找到真實的政策意義

(三) 類型

馬凱認為政策對談可以分為以下兩種類型

1. 共識型

係指參與者具有共同的目標與價值，在共識型政策對談中，論證者最主要的工

作是辯護其政策主張，使其主張能夠正當化

2. 衝突型

係指價值與目標是相互衝突的，在衝突型政策對談中，論證者最主要的目標是說服那些與他不同看法之民眾

(四) 內涵

1. 政策理念的包裝與行銷

政策對談不僅是替問題論述，同時也是政策理念的包裝與行銷，以爭取民眾的認同與支持

2. 可欲狀態措施

政策對談是勾勒美好藍圖，以誘使民眾產生改變現狀的想法

3. 展現個人思考問題的方式

在社會脈絡中，人各自有不同想法，而政策對談能夠促進大眾提供不同的想法，以找出真實的政策意義

4. 判斷政策責任的歸屬

從政策對談中，可以看出政策的因果關係，同時也可以分析政策責任的歸屬

5. 獲取各方支持

政策對談可以號召相同利益者，使政治立場不一，能組織起來建立聯盟

九、循證的公共政策 (evidence-based public policy)

(一) 基本概念

所謂循證，係指以證據作為政策制定的基礎，倡議者對於其所推崇的政策，必須輔以相關實質證據，作為說服民眾的方法，此舉將有助於增加政策正當性，並產生政策順服，使政策執行成效更為良好

(二) 應用上的限制

1. 課責問題

在資訊科技蓬勃發展的年代，要找出良好的證據就必須仰賴大數據分析，但收集數據的同時，是否也等同人民的隱私將因此被窺視

2. 證據的不確定性

社會科學研究因為人類理性的不確定性，導致其所做出來的證據可能與事實相差甚遠，當證據顯示出來的資訊是分岐的時候，管理者將甚難做出決斷

3. 證據不代表一切

即使學者與政府在某一項問題的證據達成共識，但政治環境的運作因涉及眾多行動者，亦有可能發生不如證據所能反應的結果

(三) 實例

台北市為首先推動參與式預算的台灣城市，而其施辦成果，發現有里長對於參與式預算所能發揮的影響力過大，例如:刻意不協助通知里民等，此種情況可以作為台灣其他城市在施政時的參考

附錄、歷屆試題

1. 何謂政策論證 (policy argument) ? 政策論證應該如何操作? 請試舉一例說

明之。(108 高考 公共政策)

2. 根據世界銀行 (World Bank) 的說法，越來越多的政府試圖建立起「循證的公共政策」(evidence-based public policy) 的體系，以期能為人民提供更好與更快速的政府服務；請問循證的公共政策之內涵為何？實務應用上可能的限制何在？(105 地特 3 等 公共政策)
3. 當政策分析人員向決策者闡述己身所好，並與其他分析人員進行政策辯論時，可藉由「政策論證」(policy argument) 的方式表達己見。請問何謂政策論證？若依據學者唐恩 (William N. Dunn) 之觀點，政策論證分析架構包含那些要素？並以臺灣核能議題為例，說明你的論證結構圖。(102 一般警察人員三等 公共政策)
4. 解釋名詞：(四) 政策對話 (Policy Discourse) (102 原民 3 等 公共政策)
5. William N. Dunn 提出政策論證包含六大要素：政策相關資訊 (policy-relevant information)、政策主張 (policy claim)、立論理由 (warrant)、立論依據 (backing)、駁斥理由 (rebuttal) 與可信度 (qualifier)。請以開放美國牛肉進口政策為例，申論上述政策論證各項要素。(101 高考 公共政策)

第十八章、政策網絡

一、背景

(一) 企圖改正多元主義與統合主義的缺失

多元主義強調多元利益團體在政策形成過程的角色，而使國家機關扮演較為消極角色，而統合主義重視大型利益團體與國家角色，卻忽略其他多元利益團體的角色

(二) 企圖糾正美國學者偏重民主政治黑暗面的觀察

政策網絡盛行於英國，其原因在於美國探討的政策主題過度重視政策網絡參與者如何透過各種政商關係，與國家機關進行暗盤交易，以謀取國家資源

二、美國黑暗面的民主理論

1. 地下政府理論

該理論的要旨在於在任何政策領域中，基於共同利益與態度而組成的個人，會有效利用多數的例行性決策機會，以影響公共政策，使自己取得有利的政策地位，這些行動者彼此奧援，儼然形成有別於執政的政府，故稱之為地下政府

2. 鐵三角理論

由政治學者羅維所提出，其認為公共政策為聯邦政府機關、國會委員會與大型利益團體所把持，成為緊密相連的鐵三角，其特點在於

- (1) 經濟特權團體勢力龐大，足以串聯國會議員，進而影響政府機關
- (2) 鐵三角本身是一個利益勾結的封閉體系，具排他性
- (3) 政府機關不可能保持中立，必然受制於國會議員與利益團體

3. 議題網絡理論

Heclo 不認同政策鐵三角理論，認為雖然某些議題確實存有封閉性的鐵三角網

絡，但多數公共議題並不存在這種封閉圈，反而應該呈現開放性的議題網絡，這種議題網絡是基於公共議題的利益與價值影響行動者組成網絡，且該網絡是開放性的，隨時有不同行動者加入，但也有人隨時退出

4. 三位一體論

該理論承襲的 Hecllo 的理論，所謂三位一體，係指政府機關、製造者利益團體與反對性公益團體等基於同一議題的關切而組成網絡，該網絡關係呈現一個議題三個不同面向，其主張有以下兩點

- (1) 政府機關本身是獨立的，並不受制於某些利益團體的壓力
- (2) 必然存在潛在性或實際的反對團體，防止經濟性團體濫權

三、基本概念

所謂政策網絡，係指互賴行動者之間或多或少穩定的社會型態關係，已形成政策問題或政策計畫，其概念如下：

1. 互賴性為政策網絡先決條件

任何一個網絡的行動者都必須依賴其他行動者提供支持

2. 網絡中必然存在多元行動者與目標

任何一個網絡必然包含許多行動者，且各行動者本身都各自擁有其目標與利益

3. 網絡包括或多或少的持久性關係

所謂或多或少，是一種程度問題，有些關係相當穩定，但同時也有些關係相當薄弱，但無論如何，網絡關係都具有一定程度的持久性

四、政策網絡類型

(一) 羅迪斯模式:中央與地方政府關係(傳統途徑)

1. 基本概念

羅迪斯係從政府機關中心途徑來觀察政策形成，在該模式中，地方政府機關被整合為少數重要的代理機關，並與中央政府進行談判與互動，故有學者稱之為府際關係理論，該模式具有以下特點

- (1) 特別強調政策網絡中之中央與地方政府機關間的結構互動關係，而不關切政府機關中個人間的人際互動關係
- (2) 將焦點集中於部門層次，而非次級部門層次

2. 類型

羅迪斯依據政策網絡的穩定性與限制性程度，劃分為以下五種類型：

(1) 政策社群

這是指中央與地方政府機關所共同執行的政策領域中，具有高度穩定性與高度限制性成員的網絡，呈現出一種垂直互賴關係

(2) 專業網絡

係由科技專家與專業人士所構成的政策網絡，通常具有高限制性與高穩定性，但這種網絡的整合程度不如政策社群般具有如此高度的凝聚力

(3) 府際網絡

這是指地方政府間所構成的府際網絡，成員間具有相當的限制性，垂直互賴關

係與水平意見表達皆受到限制，但希望擴張水平意見表達的影響力

(4) 製造者網絡

這是基於經濟利益製造者所構成的網絡關係，網絡成員具有高流動性，且網絡關係並不穩定，垂直互賴關係亦受到限制

(5) 議題網絡

這是相當不穩定、低度整合性的網絡，成員雖然很多，但大多流動高，無法呈現成熟而穩定的網絡組織，其垂直互賴關係受到限制，水平意見表達雖未受限，但意見未整合，而未形成堅強的網絡系統

(二) 韋克司與萊特模式:政府與產業關係(當代途徑)

1. 基本概念

韋克司與萊特採取社會中心途徑，以觀察政府機關與產業界的互動網絡關係，而韋氏關切的焦點是人際互動，而非結構互動，因之屬於微觀分析層次

2. 特徵

- (1) 強調人際互動
- (2) 社會中心途徑
- (3) 強調政府機關與產業部門的分殊化
- (4) 專業化組織與政策制定機構彼此互相影響
- (5) 以次級部門政策網絡為分析焦點

所謂次級部門政策網絡，係指產業利益團體與政府部門在某項產業政策上所形成的次級網絡組織，例如:中華民國工商協進會等

3. 類型

(1) 政策領域

基於某項公共政策所形成之網絡，例如:台灣環保政策

(2) 政策部門

在該政策領域下各部門所形成的網絡，例如:環保又可分為空氣汙染、水汙染等

(3) 政策次級部門

又稱為政策焦點，係在政策部門中分化出來的次級部門，例如:空氣汙染又可以分為流動性汙染源(例如機車)，以及固定性汙染源(如工廠排放黑煙)

(4) 政策議題

這是指每一政策次級部門中較具爭議性的議題，例如:空氣汙染防制費的徵收

五、 社會網絡分析

(一) 基本概念

主要是在探討社會結構中行動者彼此之間形成的連結關係，社會行動者類型眾多，例如:家庭、政黨、企業等，而社會網絡分析主要是分析這些行動者之間如何透過資源與資訊分享，而與其他行動者維持親密或疏離的連結關係

(二) 要素

1. 行動者或節點

這是指社會網絡的行動主體

2. 關係或連繫

係指行動者彼此之間正式與非正式、單向或雙向的互動關係

3. 行動者網絡之間的途徑或連帶

行動者各自有其次級網絡，若要與其他網絡發生關係，必須透過某種途徑找到關鍵的連結者

(三) 限制

1. 政策網絡型態是權力互動的結果，其互動型態頗為複雜，社會網絡分析僅用計量方式分析，無法反映檯面下之多元權力關係
2. 政策網絡的關係是抽象的、無形的，社會網絡分析企圖透過圖形予以具象，可能會失去政策網絡的本質
3. 社會網絡分析以問卷、訪談資料作為分析資料，但無從得知此種資料之信度與效度，社會網絡分析的結果很可能無法呈現現實樣貌
4. 政策網絡型態多元，是一種動態互動關係，社會網絡分析是一種靜態分析，雖掌握某一特點，但卻無法窺見事情全貌

六、政策網絡評論

1. 研究範疇太過廣闊，無法區隔利益、知識與觀念對於政策形成之影響

政策網絡係基於物質利益、意識形態或專業知識而構成，但卻沒有說明三者之間在政策網絡間的關係為何，以及如何加以區別

2. 對於政策網絡界線問題並未清楚說明

亦即到底有哪些參與者涉入政策網絡裡面

3. 沒有說明制度與國家機關對於政策形成的影響

4. 忽略權力運作對於政策形成的影響

政策網絡並沒有考慮到政府機關片面強制的權力，其實施並不需要得到參與者的同意即可依法行使

附錄、歷屆試題

1. 網絡管理於公共管理日趨重要，請舉實例說明羅迪斯（R. A. Rhodes）的政策網絡概念。(107 高考 公共管理)
2. (一)何謂政策網絡？(二)Marsh and Rhodes 把政策網絡劃分為那幾種類型？請分別說明其特性並舉例之。(106 身心障礙 3 等 公共政策)
3. 公共行政學者觀察近年來民主社會的發展，發現要解決公共問題，必先了解其所在的政策網絡。何謂「政策網絡」？請以政策網絡的特徵分析未來的長期照顧服務。(104 地特 4 等 公共管理)
4. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(二) Issue Network (103 高考 公共政策)
5. 請問「鐵三角」是由那三個部分所組成？並闡述它們之間是如何互動，藉以產生政策獨占的現象。又從公共政策類型化的角度觀之，何種類型的政策比較適用於以鐵三角的理論加以解釋，原因為何？(103 地特 3 等 公共政策)
6. 何謂政策利益的鐵三角？抑或是所謂的「次級政府」(Sub-government) 概

念？政策利益鐵三角為何總是能夠有效地操控政策制定？其又會對公共政策的內涵造成何種影響？(102 身心障礙 3 等 公共政策)

7. 探討政策網絡的目的不僅是瞭解其意義與類型，要進一步知道如何進行管理，才能使政策能夠順利執行。對於網絡管理的觀點，學者分為傳統觀點與當代觀點。試說明政策網絡管理意涵，以及網絡管理的不同觀點。(101 身心障礙 3 等 公共政策)
8. 近年來，研究公共政策的學者經常用「政策網絡」的概念來解釋政策的形成與變遷，請問何謂「政策網絡」？其核心概念為何？並請說明羅迪斯（R.A.W. Rhodes）所提出的政策網絡類型？(100 高考 公共政策)

第十九章、理性途徑與決策制定

一、 理性定義

是指清晰地認定政策問題的癥結、政策目標偏好、備選方案成本效益、可能的決策後果等，進行最佳選擇的邏輯思考

二、 廣博理性模型

(一) 基本概念

決策制定應以追求效益最大、成本最低的最佳方案為目標，其主要內涵是假設決策者具備以下能力：

1. 知悉社會所有的價值偏好
2. 掌握所有可能的政策方案
3. 洞悉每一方案的可能後果
4. 依備選方案的優缺點、重要性，排列出備選方案的優先順序
5. 決策者能在有限時間內選擇最優先的備選方案

(二) 特徵

1. 一致性

以一致性的標準排列目標或方案，例如:以民意支持度作為排列目標或方案的優先順序

2. 遞移性

如果方案 A 大於方案 B，而方案 B 又大於方案 C，則方案 A 大於方案 C

(三) 原則

1. 最小化

將損失降到最低

2. 最大化

將收益擴展到最大

廣博理性決策者希望將最好的結果極大化，或將最壞的結果極小化

(四) 優點

1. 統合性的決策流程

強調從資料的蒐集、目標的確立、方案的研擬，該決策流程具相當的一致性

2. 旺盛的決策雄心

強調積極進取的政策態度，發揮人類智慧設計最佳方案

3. 沒有界線的決策範疇

主張人的理性是沒有界線的

(五) 缺點

1. 主觀限制

民選官員本身的政治立場將會影響理性的客觀性，以致無法做出目標、方案的客觀評比

2. 多元價值與目標衝突

社會通常存在多元價值，以致於無法進行價值權重的配置

3. 沉澱成本

過去決策者的承諾，都迫使新任決策者無法改變現行政策架構，只能繼續承擔這些成本

4. 不確定性未來

未來充滿不確定性，故難以對未來進行預測

5. 問題本質難以界定

廣博理性認為問題一經界定即不會改變，其實問題是必須一而再、再而三的加以界定

三、 滿意決策模型

此模型由賽蒙(Herbert A. Simon)提出，其基本概念為決策制定不可能出現最佳方案，應以求其大多數人的滿意即可，故廣博理性模型所強調的完全理性是不切實際的，因為現實世界的行政人僅具限制理性，必須面對太多心理與組織方面的障礙，而限制了廣博理性的決策制定

四、 漸進主義模型(Incremental Decision-making Approach)

(一) 基本概念

決策制定在政黨政治場域中進行，不可能出現完美方案，決策者的最大任務在於盡量保持反對者與支持者的雙邊利益，維持穩定、固守現狀，讓當前決策與過去決策的差異有限，充其量只是小幅修正、溫和調適而已

(二) 原因

當前的政策皆是經過各種不同參與者合法化的產物，很難加以改變，因為政策所涉及的既定利益、沉澱成本與蒐集完整資料的不可能性都促使政策僅做邊際的調整與修正，如此不僅能夠降低衝突，增加環境穩定性，而且也比較能預測方案後果，得到更多支持

(三) 要點

1. 目標的選擇與手段分析應同時考慮
2. 決策者僅考慮與現行政策稍有不同的備選方案
3. 每一方案僅評估少數有限後果
4. 決策者所面對的問題必須重新界定，而非一經決定即不改變

5. 任何一個問題都不存在單一決策或最佳解決方案
6. 漸進政策具有補救性質，著眼於當前狀況的改善，而非未來社會目標的完成

(四) 優點

1. 容易在政治衝突的場域裡取得共識
2. 降低不確定的風險成本，以避免落入零和賽局裡
3. 漸進主義具有實務實用性，認為依據決策者所面對到的阻礙，僅能以最務實的方式找到可稍微改變現狀的便利方案

(五) 缺點

1. 它是保守的、分權化的與範圍有限的決策模式
2. 它無法解釋劇烈的政策變遷與非漸進政策，例如非洲國家掀起的顏色革命，其展現出的雄心壯志，根本沒有漸進改變的溫和性格

(六) 漸進主義在預算上的應用

1. 基本概念

政府所編列的預算，就是最典型的漸進主義，亦即每年的政府新預算通常只是過去預算小幅度的修正，換言之，無論哪一個政黨上台執政，因為預算的決定過程相當繁複，很多過去決策者的承諾必須透過現在的決策去完成，因此，不可能作出巨幅改革

2. 評論

(1) 政府預算的漸進主義難以避免浪費，也無力提升行政效率

其原因主要有二，一為漸進主義本質使然，亦即講究預算的多花少減，二為國會不願增加賦稅，使預算難以維持平衡

(2) 拒絕排列優先順序

漸進主義避免在政策目標上排列優先順序，使得公共政策的運作產生困難，例如在目標矛盾下，行政機關應先執行哪一種政策

(七) 漸進主義的修正-斷續均衡(Punctuated Equilibrium)

1. 基本概念

係由美國學者瓊斯所提出，旨在彌補漸進主義在解釋上之缺失，亦即政策所發生的不規則的大幅度變化，並以美國聯邦預算政策過去的變化情做為參考標準，所謂斷續係指大規模的去違背過去經驗，而均衡則是指相對穩定的狀態，亦即現行政策與過去的相差不大

2. 斷續均衡下的政策形成過程

根據政策問題處理的模式，可以分成以下兩種形層次：

(1) 宏觀-政治層次

係指問題的處理涉及國會運作、憲政層次，必須透過大幅度的討論與議價始能制定合適的政策

(2) 政策次級系統

係指問題涉及各政府機關運作、標準化作業程序，政府面對此種問題通常是透過組織慣例來協助解決

(3) 結論

簡單來說，當政策必須透過大幅度的議價程序始能解決，則政策形成會呈現斷續狀態，與過去相差甚遠，反之，若是僅須透過組織慣例解決，政策形成則會呈現漸進狀態，亦即現行政策僅是過去政策的小幅度修正而已

(八) 邏輯漸進觀點

由奎茵(James B. Quinn)所提出，認為人類受限於組織與環境的複雜，以及資訊蒐集上的限制，將造成量化數據往往無法具有準確性，故提出邏輯漸進主義來取代傳統的計劃管理方法，亦即先由高層管理者對於組織大方向先進行確定，然後在不斷調整自身業務以達到組織目標

五、綜合掃描模型(mixed scanning decision)

(一) 基本概念

又稱混合掃描模型，該理論學者認為決策者應兼顧廣博理性的基本決策與漸進主義的漸進決策，基此決策應該分為兩類：

1. 基本決策：

這是涉及基本方向的決策，必須運用廣博理性模型去分析

2. 漸進決策

這是指當基本決策已經決定之後，用來加強或修補基本決策的模型

(二) 優點

1. 同時兼顧大幅革新與漸進改變的特質
2. 決策者可以在不同情境下運用不同的決策模型，使決策可以更具有彈性

(三) 缺點

1. 並未說明為何基本決策如此重要
2. 基本決策與漸進決策的區別標準為何？
3. 如何實際運作綜合掃描模型

六、規範最佳模型

(一) 基本概念

楚洛認為決策制定應該要結合廣博理性決策、滿意決策模型以及拉斯威爾的民主決策，必能超越理性進入超理性，最終使實際主義以及理想主義可以被成功整合

(二) 18 階段決策模型

1. 後設政策制定階段
2. 政策制定階段
3. 後政策制定階段

(三) 優點

1. 強調超理性的概念，亦即決策者的直覺、創意、判斷或意識
2. 楚洛所提的後設政策制定，是教導決策者如何制定政策之學，相當具有啟發性

(四) 缺點

1. 規範最佳模型的運作需仰賴在專業知識與倫理涵養皆相當傑出的政策技術官僚負責
2. 忽視民意在政策制定所扮演的角色，而與民主決策所重視的啟蒙性民意有所衝突

七、後實證途徑 (post-positivism)

(一) 基本概念

後實證途徑是對於理性途徑的反思，認為研究公共政策不能只以科學和技術理性作為基礎，亦須重視觀念、意識形態的作用，換言之，後實證途徑強調社會現象對於公共政策的影響，以往理性途徑認為社會有一客觀事實存在，但後實證途徑則認為客觀事實受到社會不確定的影響(例如權力關係)，通常無法保持客觀的價值中立

(二) 後實證途徑在公共政策上的應用

1. 在政策規劃上

講究納入人性思考以及社會關懷等議題，並應正視所有利害關係人的動機以及意見，再從中找出適合社會的政策

2. 在政策評估上

除了要重視科學以及技術理性的研究，同時亦需考量利害關係人的回應與主張

(三) 對於理性途徑的批評

1. 忽略政治因素的影響

理性途徑的觀點中，認為政策目標皆是清楚且概念明確的，政策制定者通常能找出所有的備選方案，做出最佳決定，但後實證途徑則認為決策者為了獲得政治上的支持，通常會採用模糊的概念作為政策目標，對於備選方案的選擇，僅會放入有利於己的方案

2. 社會價值貨幣化的謬誤

在理性途徑中，社會價值是可以被貨幣化並且被計算的，但後實證途徑則認為有些社會價值是無法被貨幣化的，例如：警察的破案率提高，不見得社會治安就會提升，有可能只是犯罪變多而已

附錄、歷屆試題

1. 作為微觀理性的決策分析方法，請舉例說明決策樹 (decision tree) 與成本效益分析 (cost benefit analysis)。後實證途徑 (post-positivism) 對此兩者提出那些批評？(108 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 「斷續均衡」(punctuated equilibrium) 理論如何詮釋政策形成的過程？它修正了那些漸進調適主義 (incrementalism) 所提出來的政策形成觀點？(107 一般警察人員 3 等 公共政策)
3. 請說明「理性決策模型」與「漸進決策模型」之內涵及兩者差異處。(107 身心障礙 3 等 公共政策)
4. 許多公共政策制定的過程和結果會呈現「漸進主義」(incrementalism) 的特徵。請以一項實際的公共政策為例，評述其政策制定過程所顯示的漸進主義

特徵與最後結果。(106 高考 公共政策)

5. 公共政策研究領域有兩種不同的研究途徑，其中一個是理性途徑，另一個則是後實證途徑。請比較這兩種研究途徑在政策規劃與政策評估當中的不同主張。(104 原民 3 等 公共政策)
6. 請將下列專有名詞先翻譯成中文後，再述其意涵：(四) Incrementalism (103 地特 3 等 公共政策)
7. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(一) Punctuated Equilibrium (103 高考 公共政策)
8. 解釋名詞：(一) 漸進調適 (Muddling Through) (102 原民 3 等 公共政策)
9. 何謂滿意決策途徑 (Satisficing Decision-making Approach)？其主要假設為何？決策時的具體作法又為何？請依己見，對該途徑略作評述。(101 原民 3 等 公共政策)
10. 請按決策理性高低排序混合掃瞄途徑、政治性途徑與滿意途徑，並申論其意涵。(101 高考 公共政策)
11. 解釋名詞：(五) 沉澱成本。(100 警察三等 行政學)
12. 請將下列名詞，先翻成中文後再解釋之：(五) Incremental Decision-making Approach (100 身心障礙 3 等 公共政策)
13. 請敘述下列學者對政策決定做出何種核心貢獻？(一) Herbert A. Simon (100 一般警察人員三等 公共政策)
14. 請敘述下列學者對政策決定做出何種核心貢獻？(三) James B. Quinn (100 一般警察人員三等 公共政策)
15. 解釋名詞：(二) 混合掃瞄決策 (mixed scanning decision) (98 退除役特考 3 等 公共政策)
16. 何謂「漸進決策途徑」？您認為政府的預算編列符合此一模式嗎？理由為何？(98 原民 3 等 公共政策)
17. 何謂「漸進決策模式」？有些政府的預算政策十分符合漸進決策模式的特徵，其原因為何？試說明之。(97 高考 公共政策)

第二十章、公共選擇

一、基本概念

該途徑主要是運用新古典經濟學的原理於政治行為研究上，他們以個人作為分析單元，其基本假定是任何一位政治行動者，正如經濟行動者一般，是追求效用極大化者，在此概念下，決策者最重要的任務，就是發展一種足以抑制理性效用極大化的行為，以實現公共利益的制定

二、內涵

1. 方法論上的個體主義

個人看作是決策的基本單位，集體行動必定是由個體行動所組成，並認為無論在個體或集體行動上，個人都是最終決策者

2. 經濟人行為的理性

亦即人是理性的，總是在追求自身利益極大化

3. 政治作為交換過程

政治活動也是交易活動，只是交易的對象不僅限於市場性商品，而是包括選票在內的各種利益與好處

三、 假定

(一) 受雙重失靈研究影響

公共選擇受到市場失靈與政府失靈的影響

(二) 非市場決策的經濟研究

公共選擇理論把政策視為是自利個人所做的集體決定，把政治物體看作是一個市場，從供給面與需求面來觀之，政治產品的需求者為廣大選民與納稅人，而政治產品的供給者為政黨與官僚，選民只會投給能給予自己對大利益的候選人，而政黨與官僚只會做出最符合自己利益的決定

四、 公共選擇理論下的公民行為

1. 理性無知

這是由唐斯所提出，在民主社會中，選民皆有理性無知現象，選民投下一票對於選舉的結果微乎其微，但是要更充分了解候選人卻要花費更多時間，也因此選民會理性的選擇在政治上保持無知，甚至不參與投票

2. 以腳投票

以腳投票導因於政府分權，進而導致地方財政收入不一，民眾根據理性自利計算各地方財政收入與需負擔之義務後，會選擇遷移至義務負擔較少但財政收入較好的地區，最後導致政府失靈現象產生

五、 公共選擇在政策制定上之應用

公共選擇理論常被視為是反政府管制理論，決策制定者雖然須發展一套足以抑制效用極大化的機制，但同時國家機關對於社經體系的干預亦須受到限制，換言之，公共選擇理論一方面強調加強市場機制，而同時要求政府須創設財產權制度，讓市場機制得以活耀

六、 修正理論

公共選擇理論提出後，有兩位學者對該理論提出有力批評

(一) 湯士維官僚型塑模型

對於許多菁英官僚來說，民營化和簽約外包提供一個可以重新塑造新官僚機構的好機會，為了追求擴大自我利益，官僚們並非以追求擴大預算與大機構為目標，因為那樣反而會被扣上反抗改革的帽子，而是先行自我了斷，讓人員變少，以便保障高級官員的階級利益

(二) 非正統經濟學家

1. 基本概念

包丁批評以理性自利動機解釋決策行為的錯誤，認為決策制定不一定是以自我利益為中心，可能是以他人利益或公益為導向，同時也可能會採用威脅的方

式，以換取對方的服從

2. 包丁三種權力類型

(1) 威脅權力

威脅其存在與發展的權力，當將其運用在政治生活時，會展現十足破壞力

(2) 經濟權力

必須仰賴製造與交換物品的權力

(3) 整合權力

以合法性、情感、仁愛為基礎的權力

七、批評

1. 以自利為動機詮釋所有的政治行為是過度簡化的，與實際現象不符

事實上，許多政治活動的發生可能是基於象徵性或表面性的理由

2. 由於過度簡化政治與決策制定行為，故其理論不具有預測性

該理論曾經預測大政府為不可避免的，但是在後冷戰時期，小政府反而成為當前世界的主流

3. 公共選擇是假定在兩黨制下，得以比較各黨提出的政見何者較有利於選民，故多黨制國家較難適用公共選擇理論

4. 公共選擇理論並不適用在不使用民主選舉的國家

5. 官僚機構是否太大或太小，其判別標準並未多做說明

如何能以價值極大化所隱含的成本效益來認定機構過於龐大，而須以加強市場機制來抑制他的擴張呢？

6. 過度忽略制度對於決策者偏好的影響

後來的學者雖有考慮制度因素，但仍未肯定制度的長期性影響

7. 公共選擇難以保持價值中立

雖然公共選擇理論強調自己是價值中立的，但仍無法跳脫其欲回復亞當斯密古典自由主義的理念，亦即反對國家干預，並主張市場自由化

附錄、歷屆試題

1. 請說明政治學研究中的理性選擇理論（Rational choice theory）之內涵？並提出您的評論。(106 原民 3 等 政治學)

2. 政治學中的理性選擇（rational choice）途徑，乃運用經濟學方法論解釋政治行為，請說明理性選擇途徑如何分析政治現象，並評論其優點與限制。(105 身障 3 等 政治學)

3. 請將下列專有名詞先翻譯成中文後，再述其意涵：(三) Vote by feet (103 地特 3 等 公共政策)

4. 公共選擇理論係經濟學在政治學中的應用，著重探索不同民主制度下公共選擇結果的差異，請申論公共選擇理論內涵，並說明此論點如何分析公共政策。(101 高考 公共政策)

第二十一章、福利經濟

一、 基本概念

福利經濟學亦強調個人是自利動機的極大化者，其與公共選擇理論不同的點是，國家機關應該扮演一個促進整體社會利益的造福者，而非逐利者，政府機關的責任在於謀求社會最大多數人的最大利益，因此政策分析家必須設計最有效的解決方案

二、 內涵

1. 主張所有個人行為都可以用在市場上運作，並且將之價格化與貨幣化
2. 分析個人在市場中的行為，必須運用完全競爭市場理論，因為在完全競爭市場下，每個人才有充足資訊，以做最有效率的決策
3. 所謂最有效的政策，即是運用社會福利函數，將社會所有個人的利益加總起來的集體性數據，而最有效的方案即是淨益值最高的方案
4. 若是不存在完全競爭市場，或是根本沒有市場存在的非市場財貨，也必須透過價值評估法將影子價格計算出來，也就將是市場價格予以調整，使之完全趨近於完全競爭市場之價格。例如:汙染即可透過此種方法計算出來

三、 市場失靈(Market Failure)

(一) 基本概念

福利經濟學認為市場失靈會影響完全競爭市場，故得想盡辦法排除，而出現市場失靈的原因，主要有以下幾項:

1. 公共財(Public Goods)

公共財因具有以下特性，所以容易導致市場失靈出現

(1) 消費的非敵對性

公共財在同一時間，可同時提供給兩人以上享受

(2) 所有權的非排他性

某人對於公共財的使用與所有不能排除他人所有與使用

(3) 排擠性存在

由於公共財具有非敵對性與非排他性等特性，故容易造成過度消費，形成擁擠現象

(4) 如何解決公共財效應

學者歐斯壯(Elinor Ostrom)認為可以透過使用者或社區成員之間的互信與互賴來解決公共財所造成的搭便車效應或草原悲劇，透過成員之間自行管理公共資源，徹底解決公共財所造成的公有財悲劇

2. 外部性(Externalities)

係指某人的生產或消費行為影響他人的效益與成本，外部性可能是有利的也可能是有害的，前者是指社會效益大於私人效益，又可稱之為外部效益，而後者則是指私人效益大於社會效益，又可稱之為外部成本

3. 自然獨占(Natural Monopoly)

某些財貨由於生產成本需要大規模生產，故僅允許一家生產者從事該財貨的經營，而因為該生產者獨自享有規模經濟所帶來的一切效益，如不加以管制，容

易以利潤極大化來制定價格，而消費者就必須以極高代價購買商品，而導致市場失靈出現

4. 交易成本

由寇斯所提出，其認為在交易過程中，交易雙方可能會因為環境的不確定性以及人類有限理性下，使得交易產生額外的成本，交易成本通常包含以下幾種：

(1) 搜尋成本

包括尋找最適交易對象及尋找交易標的物的成本

(2) 協商成本

指交易雙方為了消除歧見，所進行談判與協商的成本

(3) 契約成本

當雙方達成共識而進行交易時，簽訂契約所投入的成本

(4) 監督成本

指契約簽訂後，監督雙方是否依約執行的成本

(5) 違約成本

指契約簽訂以後，當另一方違約時，另一方為激勵契約之履行所花費之成本

5. 資訊失衡(Information Asymmetry)

在競爭市場中，生產者與消費者對於市場資訊都應有完全的理解，才能達到市場最大效率，但多數時候，生產者與消費者之間的資訊並不均衡，有時有一方獲得較另一方更多的資訊，而導致資訊失衡的現象發生，其類型主要有以下三種

(1) 探索性財貨

消費者在使用前就能知道有關產品之資訊，例如：購買桌椅

(2) 經驗性財貨

消費者必須在使用該財貨後，才能知道該產品之資訊，例如：吃飯

(3) 經驗後財貨(體驗財)

消費者即使採用經驗法則，也無法知悉產品之資訊，例如：吃藥

四、 政府失靈

(一) 基本概念

面對市場失靈的現象，政府基於保障社會最大多數人的福利必須干預適市場運作，但不幸的是，政府的干預不一定會成功，因為政府容易產生若干失靈現象

(二) 失靈原因

1. 直接民主問題

直接民主並非完美無缺的，他的運作具有以下幾種問題：

(1) 投票弔詭

按照遞移律原則，個別理性者皆依據理性進行投票，其投票的結果即會反映多數理性的選擇結果，但實際上，即使每個人投票皆根據理性，多數決也未必會產生理性的團體投票結果

(2) 多數暴力

多數決的法則，即是多數服從少數，當少數人為弱勢族群或者少數與多數之間差距相當有限(例如 51%與 49%)，這時就成為多數專制

(3) 權力制衡

民主程序中的權力制衡機制，只能矯正最壞的結果，卻不一定能產生最好的結果

2. 代議政府問題

(1) 競租

在現代民主政治中，因為廣大民眾缺乏足夠資源與時間，故很難有效監督政府，於是民意代表即運用各種策略以影響政策過程，並從中牟利，而所謂租，指的是提供自然資源所獲得的報酬，民代所追求的租，就是謀求當選或連任，為了透過政策獲得利益，必須投入相當的時間與資源在某些活動上，這些活動及行為稱為競租現象

(2) 議員區域代表性

透過單一選區制所選舉出來的議員，通常僅會代表該區域的利益，而缺乏全國性的整體利益

(3) 選舉循環

由於民主選舉皆有改選的規定，民代為了贏得選民支持，而選擇通過短期性的政策以討好選民，而有短視近利的現象發生

(4) 裝腔作勢

民代為了博取民眾注意，而選擇聳動的議題進行辯論，而忽略冷門，但是對於社會公益極為重要的議題

3. 官僚供給問題

民主國家的財貨與勞務皆由官僚體系所提供，但此種方式亦會產生以下問題:

(1) 服務產出難以評量

官僚機構所提供的服務大多是抽象的，無法以量化方式衡量其邊際利益與成本

(2) 有限競爭

官僚體系運作不需面對直接的市場競爭，故其運作會不以效率作為首要考量

(3) 文官保障的僵化

目前世界各國對於文官的保障採永業制，根本無法依照效率與生產力等因素進行裁員或資源配置

4. 分權化問題

(1) 執行問題

中央與地方各自擁有獨立的管轄權，而中央的政策目標，地方執行時會有另一套執行目標的方法，如此可能不會完全實現中央當初所預定之目標

(2) 外部性

以腳投票導因於政府分權，進而導致地方財政收入不一，民眾根據理性自利計算各地方財政收入與需負擔之義務後，會選擇遷移至義務負擔較少但財政收入較好的地區，最後導致政府失靈現象產生

五、 矯正政府與市場失靈的策略

1. 市場自由化、促進化與模擬化

(1) 自由化

首先可以透過解除管制，將政府對於某些財貨的生產限制解除，其次可以除罪化，解除某些經濟犯罪的處罰，最後可以透過民營化，將公共服務改由民間提供

(2) 促進化

如果市場不存在，則必須透過立法手段創設財產權，例如創設污染權

(3) 模擬化

當市場的競爭機制無法達到最有效率時，政府可以自行模擬一個市場，將該項財貨予以拍賣，例如大型停車場地可以透過拍賣得到合理的支付價格

2. 運用賦稅及補助制度改變誘因

可分成四點說明

(1) 供給面的賦稅手段

對於外部不經濟的生產者徵收產出稅，如:空氣污染防制費

(2) 供給面的補助手段

對於具有外部經濟者給予配合補助款

(3) 需求面的賦稅手段

對於外部不經濟的財貨課予貨物稅或消費稅，例如:菸酒稅

(4) 需求面的補助手段

可以實施抵用卷原則，由政府發放消費卷或糧卷，而持有人可以到市場購買規定範圍的財貨

3. 建立規則

在民主法治國家裡，制定市場遊戲規則極為重要:

(1) 法律架構

對於違反市場公平者處以損害賠償或是刑責

(2) 管制

如進行價格管制、數量管制等

4. 透過非市場機制提供財貨

可以由政府的行政機構、公營企業等直接提供財貨與勞務，或是採用簽約外包的方式，將某項公共服務交由民間提供

5. 提供保險與安全墊計畫

(1) 保險

保險是透過分散風險的方式來減少結果的變異性，故政府可以透過強制性保險來避免不良結果發生，例如健保

(2) 安全墊

安全墊是透過集中化的設計，來減少結果的變異性，其方式有三，一為囤積計畫，這是指政府將某些財貨事先儲存，以備不時之需，二為移轉性補助，這是

指政府可以對負擔成本或是減少收益的人提供金錢或非金錢之補償，三為現金補助，係指直接以現金支付給消費者，以增加其收入水準

六、批評

1. 人不一定是理性的

其對於人類理性動機的假設，受到與公共選擇理論相同的批評

2. 忽略政治行為與聯盟對於利益極大化的影響

亦即決策者一旦投入政治過程，即不可能理性，必然受制於許多政治上的限制

3. 某些社會價值是無法價格化的

福利經濟途徑強調要將成本與效益貨幣化，使之能夠在完全競爭市場下比較，但某些社會價值是難以貨幣化的，例如：教育等

4. 過分重視成本效益與效能分析

政府機關所提供的服務大多是象徵性地或無形的，根本找不到影子價格

5. 對資源配置的問題過度以效率作為標準

即使達到柏瑞圖效率，但並不表示當時的狀態就是社會最大多數人的福利狀態，因為就公共政策而言，公平遠比效率要來得重要，是否公平僅能透過政治辯論才能解決

6. 社會福利函數為一理想型函數

因為個人對於福利的相對價值認知不一，將之加總作為代表全體社會的福利函數即不具有實質意義，而僅是理想

七、無謂損失(Dead-weight Loss)

(一) 基本概念

係指資源未達成社會最有效之配置所造成之損失。無謂損失又可稱為社會淨損失，是指由於受到市場之獨佔、壟斷等影響，造成市場未處於最有效率之狀態反而造成社會成本的出現

(二) 類型

無謂損失通常可以分為兩種狀況，一為消費者剩餘，係指交易所產生之消費者福利，二為生產者剩餘，係指廠商預期支付的成本低於實際收益，而產生之生產者利潤

附錄、歷屆試題

1. 在民主國家許多財貨與勞務都是由官僚體系提供，請分別說明官僚體系與政府供給如何造成政府失靈的問題，並以實際政策案例說明，以及如何避免前述政府失靈問題的發生。(108 高考 公共政策)
2. 政府機關將業務委外給民間企業、機構或個人處理時，通常都必須付出「交易成本」，請問其意義為何？構成交易成本過高的主要原因為何？(107 高考 公共政策)
3. 下列五種市場失靈（market failure）常是政府以公共政策介入市場運作的前提條件，請先翻譯成中文後，再分別加以解釋之。(106 原民 3 等 公共政策)

(一) Public Goods

(二) Externalities

(三) Natural Monopoly

(四) Information Asymmetry

(五) Experience Goods(體驗財)

4. 何謂公共財？公共財容易發生搭便車心理，其意義為何？試以縣市政府推出的微笑單車（U-Bike）出租服務加以解釋。為了讓更多市民享受此公共服務，你認為應該如何維持其品質？(105 身心障礙 3 等 公共政策)
5. 競爭市場可以有效率地配置資源，然而，現實世界，交由市場機制決定產品數量有可能不是社會最適量，謂之市場失靈，請舉實例說明市場失靈，並請提出改善之道。(105 一般警察人員 3 等 公共政策)
6. 公共政策工具的分類與選擇有各種不同的理論，學者 David Weimer 與 Aidan R.Vining 依據市場與政府失靈理論所提出的五大類政策工具，請討論這些工具的類別與內涵。(103 原民 3 等 公共政策)
7. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(五) Dead-weight Loss (103 高考 公共政策)
8. 請將下列專有名詞先翻譯成中文後，再述其意涵：(二) Externality (103 地特 3 等 公共政策)
9. 根據經濟學市場失靈（market failure）的理論，試舉五種類型的市場失靈，說明每一類型的原理，並各舉一例說明其與政府機關存在的關係。(102 地三 行政學)
10. 許多政策問題皆同時面臨「市場失靈」（Market Failures）與「政府失靈」（Government Failures）現象，試問當決策者所處理的政策問題同時具有以上雙重失靈狀況時，應該如何選擇「政策工具」，以解決政策問題？(102 身心障礙 3 等 公共政策)
11. 何謂市場失靈（market failure）？市場失靈的主要原因有那些？政府可採取那些政策措施，以矯正市場失靈的狀況？試分別回答之。(102 高考 公共政策)
12. 公共場所禁止吸菸的政策可糾正那一種市場失靈的現象？請說明。除強制禁菸外，還有那些政策工具可以糾正此一市場失靈現象？試比較這些不同政策工具的效果。(101 地三 行政學)
13. 解釋名詞：請將以下名詞翻譯成中文並加以解釋：(二) Market Failure (101 原民 3 等 公共政策)
14. 請敘述下列學者對政策決定做出何種核心貢獻？)(二) Elinor Ostrom (100 一般警察人員三等 公共政策)
15. 何謂「政府失靈」（Government Failures）？政府失靈對公共政策的制訂與執行將會造成何種影響？(99 身心障礙 3 等 公共政策)
16. 請解釋政策工具（policy instrument）的意義。威瑪（David L. Weimer）與文寧（Aidan R. Vining）兩人將政策工具分成五大類，請敘述此五大類的內

容。(99 原民 3 等 公共政策)

17. 何謂「交易成本」(transaction cost)？何謂「興建 - 營運 - 移轉」(build, operate and transfer；簡稱 BOT) 模式？過去數年來，我國政府以 BOT 模式推動重大公共建設的過程中，所遭遇到的主要交易成本為何？應如何降低這些交易成本？請以實例說明之。(97 高考 公共政策)

第二十二章、量化與質化決策方法

一、成本效益分析(cost-benefit analysis)

(一) 基本概念

成本效益分析興起於 1939 年美國洪水控制法對於水資源的評估，而根據威瑪與范寧的定義，成本效益分析是指有系統地去估計政策衝擊是否有效率之技術，並包含以下概念：

1. 認定相關政策衝擊的成本與效益
2. 將這些政策衝擊予以貨幣化
3. 將時間與風險折現化，所謂折現，係指設法將未來可能實現的成本與利益之現值予以估算的方法
4. 在不同的政策方案中選擇利益最大，成本最小的最有效率方案

(二) 要素

執行成本效益需具有以下關鍵要素：

1. 包含成本與效益兩面向，這面向應包含有形的與無形的、直接的與間接的
2. 必須要將成本與效益予以量化，最好能以當代社會流通的貨幣方式呈現
3. 該成本與效益亦需考量時間與風險問題，最好能將時間予以折現，而風險予以量化
4. 以利益最大、成本最小作為方案選擇標準，而此種方案亦被歸類為最有效率的方案

(三) 分析程序

1. 認定分析計畫
2. 計畫對於社會的正負面、目前或現在的影響應加以確定
3. 將影響的價值予以貨幣化，其中正面影響視為利益，負面影響視為成本
4. 計算淨利益，亦即將總體利益減去總體成本
5. 根據某些基本法則，例如：淨利益最大標準或是益本比(亦即利益與成本的比值)，選擇最佳方案

(四) 成本效能分析(cost-effectiveness analysis)

1. 背景

一開始係用來評估美國國防部之軍事策略與武器系統，後用於國防部預算之評估

2. 與成本效益分析比較

- (1) 成本效益分析較重視效率的估算，也就是強調手段的經濟性，而成本效能分

析比較重視效果，亦即目標的極大化

(2) 成本效益分析經常運用在公共工程、金融等比較可以量化的公共計畫上，而後者則應用於教育、文化等比較無法量化的公共計畫上

(五) 優點與缺點(限制)

成本效益分析的優點在於可以對所有成本與利益進行量化，進而對政策方案進行選擇與倡議，但學者對於成本效益分析亦提出了幾項限制:

1. 無形成本與利益問題

任何政策行動皆會產生無形成本與無形利益，前者如政策施行所導致的空氣汙染，而後者例如教育政策所增加的國家認同感，成本效益分析難於將這些價值予以折現化與貨幣化

2. 立足點問題

政策制定者計算成本與利益時，通常僅願意站在於已有利的立足點，計算施行於標的團體的成本，以及該團體因該政策所能獲得的利益

3. 分配權數問題

有些團體得到政策利益，而另外的團體可能得到該政策的成本，例如:興建焚化廠會使附近的居民得到空氣汙染的成本，而全體居民獲得垃圾減量的政策利益

4. 實際利益與處罰利益問題

成本效益分析的目標是測量政策產生的淨利益，但政策實施後可能引起其他活動的改變，這使它失去了原有利益，例如:興建鐵道可以使軌道周邊經濟繁榮，但原本屬於離軌道較偏遠的區域失去原本沒有鐵道的利益

二、 政策德菲法(Expert judgment or Policy Delphi)

(一) 發展背景

政策德菲法主要是針對面對面調查方法(例如腦力激盪法)的缺點進行改進的技術，因為面對面調查方法最大的缺點在於無法避免團體盲思的徵狀發生，更何況若是使用腦力激盪法的話，可能會受制於一兩位能言善道的參加者

(二) 基本概念

政策德菲法是選擇若干對某項政策具相當研究的專家學者，設計一系列以政策目標或爭議性議題為核心的問卷，並以匿名方式對這群專家學者不斷進行好幾回合的測驗，每次測驗結果都發送給參與者，使其能夠根據此次調查，修改自己的看法，以逐步累積參與者對爭議性議題的共識

(三) 特性

1. 參與者通常是專家學者
2. 該法強調要設計好幾回合的問卷，最多是五回合，但若已取得共識則可以立即停止
3. 參與樣本數目甚少
4. 該法調查的題目通常是有爭議的問題，目的在於取得共識
5. 強調參與者要匿名填寫問卷
6. 每次調查結果必須回饋給參與者

(四) 程序

1. 選定對政策具專業知識的專家學者
2. 以問卷或線上電腦進行非面對面的文字溝通
3. 將潛在的政策目標或爭議性題目以量表的方式加以表達
4. 第一次回答完後，統計所有參與者的回答，並回饋給所有參與者，然後再進行第二回合問卷
5. 統計五次回答後，便得到專家對政策目標的共識

(五) 政策德非法的改進-對立性的德菲法 (Adversary Delphi)

1960年代後期，為突破傳統政策德菲法的限制，並迎合政策問題的複雜性，於是產生了新的政策德菲法，其除了採用傳統德菲法的運作模式，亦開始重視面對面溝通的重要性，故加入了幾點新原則:

1. 選擇性匿名

參與者只有在研究進行的前幾回合匿名，但當對於爭論方案有不同看法時，即需公開為其想法辯護

2. 靈活的多面倡導

選拔參與者時，以其利益切身相關與知識淵博為主，而不是僅以專業知識作為選擇標準

3. 衝突建構

在訪問議題的選擇，選擇更具爭議性的議題，並可接受口頭辯論

4. 電腦輔助

電腦在可能的情況下，被用來處理各個參與者匿名互動的連續流程，因而提升政策德菲法的運作效率

三、 決策樹法

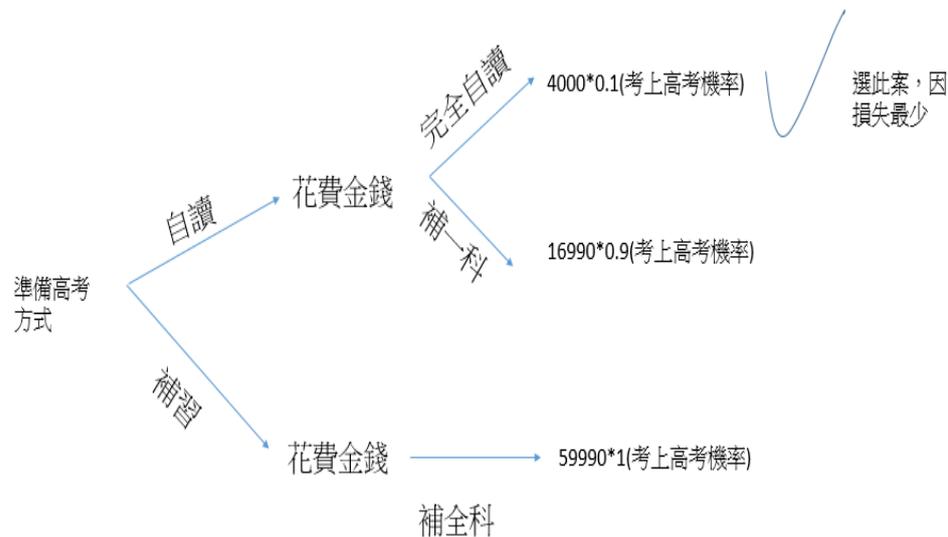
(一) 基本概念

利用樹狀圖的方式，表明各替選方式的風險性及其可能成果，決策者計算每一數學期望值，並加以比較，然後再根據結果找出利潤最高或是損失最少的方案

(二) 施行步驟:

1. 畫樹狀圖(各替選方案呈現)
2. 確定每一方案之成本、利潤價值等
3. 預測每一種情況發生機率
4. 計算每一方案數學期望值
5. 選擇最高之方案
6. 兩個相同則可蒐集較多資料後再決定

(三) 圖表



四、目標方案矩陣

(一) 基本概念

政策分析師在面對公共問題時，必須設法找出所有可能的方案，而每個方案所能解決的目標問題不同，而目標方案矩陣即是將所有的決策標準找出，並找出每個方案所能解決問題程度給予比重，最後再相乘找出最高期望值的方案

(二) 步驟

1. 找出所有方案
2. 設定方案權重(對解決問題的程度)
3. 找出所有決策標準(效率、公平、正義等)
4. 將方案權重乘以決策標準
5. 找出最高期望值的方案

(三) 案例分析(以 106 原民 3 等公共政策第三題為例)

1.

$$(1)A: 80*0.25+30*0.25+70*0.25+90*0.25=67.5$$

$$(2)B: 50*0.25+70*0.25+50*0.25+70*0.25=60$$

$$(3)C: 30 *0.25+50*0.25+50*0.25+40*0.25=42.5$$

A 方案期望值最高，故選擇 A

2.

$$(1)A: 80*0.1+30*0.7+70*0.1+90*0.1=45$$

$$(2)B: 50*0.1+80*0.7+50*0.1+70*0.1=66$$

$$(3)C: 30*0.1+50*0.7+50*0.1+40*0.1=47$$

B 方案期望值最高，故選擇 B

附錄、歷屆試題

1. 請由成本效益分析觀點析論「促進原住民就業方案」的成本與效益。(107 原民 3 等 公共政策)
2. 假設案例：一條河流旁邊居住了 10 戶人家，每年雨季這條河流都會氾濫，

造成每戶人家平均 1,000 元的損失，有專家建議沿著河岸修築堤防，以防止水災，但是每戶人家需要花費 500 元。按照經濟理性的說法，請問：(一)大家是否願意出資建構堤防，為什麼？(二)政府該如何解決這個問題，為什麼？(106 身心障礙 3 等 公共政策)

3. 「目標方案矩陣」(Goals Alternative Matrix) 是公共政策分析師必備的分析工具之一。假設某一機關針對某項公共問題提出 A、B、C 三項互斥的方案，經過內部集體的討論，決定以效率、效能、公平及可行性等四項標準進行決策，並且決定將這四項決策標準的權重視為等同；最後，經過參與規劃者針對每一項方案相對應四項決策標準，以 1-100 進行集體投票，產生下面表一的結果。請問：(請將計算過程寫出，只寫結果最多只給一半分數。)
 - (一) 依照所提供的相關資訊計算之後，規劃者會向長官建議選擇那一個方案？(10 分)
 - (二) 如果將「效能」這一個準則的權重改為 0.7，其他三項決策標準平分剩下來下的權重，請問規劃小組修改後會向長官建議那一個方案？

表一：某機關的「目標方案矩陣」

		權重	替 選 方 案		
			A	B	C
決 策 標 準	效率	0.25	80	50	30
	效能	0.25	30	70	50
	公平	0.25	70	50	50
	可行性	0.25	90	70	40

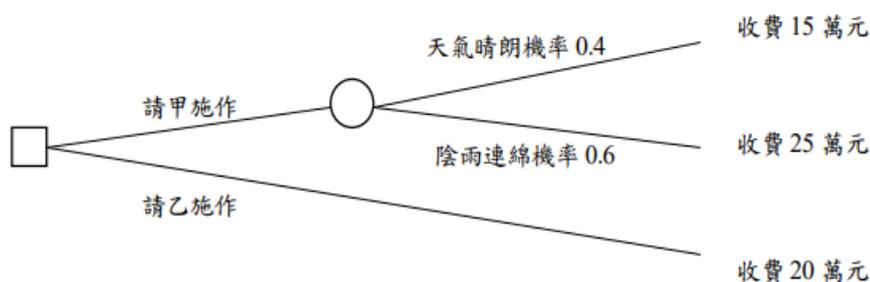
(106 原民 3 等 公共政策)

4. 何謂「政策德菲法」(Policy Delphi)？政策德菲法所採用的基本原則有那些？試詳述之。(106 高考 公共政策)
5. 我國目前基層警力不足，內政部警政署曾提出「擴大招募基層警力」、「對外協辦業務減化，內部業務工作簡化」、「提升繁重地區員警待遇」、「暢通員警陞職管道」、「推動自願退休人員關懷計畫」及「宣達退休前後所得差異」等六項方案，請由成本效益觀點析論六項方案整體有形與無形的各項成本與效益。(105 一般警察人員 3 等 公共政策)
6. 「決策樹」(Decision Tree) 是公共政策分析常用的決策工具之一，請依照下圖決策樹的決策問題，回答兩個問題。假設有一個組織的採購人員王先生，必須對外招請廠商幫忙整理辦公廳舍門口的一片荒廢的草地，有兩家廠商參與投標，廠商甲的施工方法對天氣敏感，因此如果施工期(約一週)天氣晴朗，將收費 15 萬元，但是，如果天氣很差，收費就要達到 25 萬元；但是廠商乙願意自己承擔天候的風險，不論施工期的天氣如何，都收費 20 萬，王先生上網查看了未來一週的天氣，天氣晴朗的機率是四成，陰雨連綿的機

率是六成，請問：(103 原民 3 等 公共政策)

(一) 王先生希望為機關省錢，而且可以用個別議價的方法處理，請問在目前的天氣資訊下，王先生應該請那家廠商施作？

(二) 如果天氣狀態未定，您可否告訴王先生，天氣晴朗的機率高於多少之上，他應該請廠商甲施作？



圖：某組織外包決策圖

7. 請解釋成本利益分析法 (cost-benefit analysis) 的意義；進行方案成本利益分析的主要步驟 (程序) 為何？成本利益分析法應用於公共政策制訂時，有那些主要的限制 (問題) 必須加以考量？(102 高考 公共政策)
8. 解釋名詞：請將以下名詞翻譯成中文並加以解釋：(四) Cost-Effectiveness Analysis (101 原民 3 等 公共政策)
9. 解釋名詞：請將以下名詞翻譯成中文並加以解釋：(五) Decision Tree (101 原民 3 等 公共政策)
10. 請簡要解釋下列各項：(一) 對立性的德菲法 (Adversary Delphi) (100 原民 3 等 公共政策)
11. 何謂政策的「成本效益分析」(Cost-Benefit Analysis)？在實行政策的成本效益分析時，需注意那些執行的要點或原則？(99 身心障礙 3 等 公共政策)
12. 公共政策決策所使用的「德菲法」(Delphi)，其意義為何？應用原則與步驟又為何？試分別說明之。(98 地特 3 等 公共政策)
13. 成本效益分析 (cost-benefit analysis) 是一項重要的政策分析工具，請以實際的公共政策為例，說明此一分析工具的優點和缺點。(97 高考 公共政策)

第二十三章、政策執行

一、概念界定

學者丘昌泰指出，政策執行可以由三個角度加以觀察

1. 政策執行是科層體制的控制過程

又可稱之為政策中心途徑，其強調政策制定與執行相互獨立，上層者負責設計與規劃政策，而下層者負責實現與貫徹政策目標

2. 政策執行是上下階層的互動過程

該理論認為政策的目標與執行細節不過是政策執行者彼此之間相互妥協的產物，並非是由上層管理者根據其理性而得以控制的，故基層執行者才有能力決

定政策目標是否可以被順利達成

3. 政策執行的演進觀點

由普雷斯門與萬達夫斯基所提出，認為政策執行是一種演進過程，政策與所採取的行動是無法分割的，換言之，政策執行應該是針對上一個政策再修正後而產生新的政策，而所採取的行動亦是針對上一個行動而做的回應，因此，將政策執行與制定分離是一個致命錯誤

二、 特性

1. 政策執行包含多元行動者，而非少數或單一的行動者
2. 政策執行是動態的過程，而非靜態現象
3. 政策執行涉及多元、且含糊的目標
4. 政策執行涉及許多政府本身無法控制的外在因素
5. 政策執行之成敗取決於執行者是否具執行意願

三、 政策執行研究途徑

(一) 第一代政策執行途徑(1970~1980)

1. 理論背景

第一代政策執行受到古典模式的影響甚深，其可以從兩個角度觀之：

(1) 韋伯的官僚模型

在韋伯的官僚模型中，提出了層級節制的概念，亦及將權威區分為不同等級層次，上級監督下級，而下級應對上級負責，兩者呈現指揮命令的階層系統

(2) 威爾遜的行政理論

威爾遜主張政治與行政分離，而造就了後期的學者盲目的遵從傳統的政治與行政二分法

2. 基本概念

又稱為理性主義模式，強調政策制定與執行的分立性，政策制定者負責決定政策目標，而政策執行者負責執行目標，其中，政策制定者處於較為優越的地位，政策執行者必須忠實的執行政策制定者的規劃與命令，兩者之間呈現一種層級節制的關係

3. 特性

- (1) 政策制定與執行是有界限的且連續的
- (2) 政策制定者有能力根據理性制定目標，而政策執行者亦有技術執行政策目標
- (3) 既然政策制定與執行間有明確任務界線，其運行的方式即是制定完政策後，接著執行
- (4) 涉及政策執行皆屬技術性的，而涉及政策執行的決定則是中立的、客觀的

(二) 第二代政策執行途徑(1980~1990)

1. 理論背景

從 70 年代起，學者開始批評由上而下執行途徑，學者賀恩與波得指出，主張採用威爾遜、韋伯等人理論之由上而下途徑，企圖建構一個功能一致、廣博且層級節制的組織，但此種組織通常須由一富有民主精神的首長領導之，但實務上

很難找到

2. 基本概念

又稱為後理性主義模式，強調政策制定與執行功能的互動性，亦即政策是由政策執行者與決定者共同協商而成，故應給予基層執行者自主裁量權，使之能夠因應複雜的政策環境，政策制定者的任務並非命令基層執行者，而是賦予基層執行者充分裁量權，以採取適當措施

3. 特性

(1) 有效的政策執行繫於包含多元組織的執行結構

政策執行要成功，完全繫屬於基層執行者有多少多元組織牽涉其中

(2) 政策執行是有共識的自我選擇過程

政策執行絕不是政策制定者一廂情願地採用自己的觀點，而是與基層執行者達成共識而來

(3) 政策執行以計畫理性，而非組織理性為基礎

係以公共計畫牽涉到多少組織作為執行基礎，而並非由負責執行該計畫的行政組織作為執行基礎，例如：空氣污染的防治應從環保署、環保團體等為考量重點，而非主要權責機關環保署

(4) 有效政策執行取決於執行者的產出，而非決定者的意圖

(5) 有效政策執行是多元行動者複雜互動的結果，而非單一機構貫徹政策目標的行動結果

(6) 有效的政策執行必須賦予基層官僚裁量權

(7) 有效的政策執行必然涉及妥協與交易，故互惠性功能遠比監督性功能來的重要

(三) 第三代政策執行(1990~2000)

1. 基本概念

又稱為整合模式，郭謹等人認為政策執行是一個極度繁複的過程，是一系列發生於不同空間與時間的行政與政治決策和行動的過程，過去政策執行研究似乎都以為僅發生在官僚機構與府際關係上，但事實上還包含不同層次政府的行政與政治單位

2. 特徵

(1) 政策執行會隨著時間、空間、政策、執行機關之不同而有所差異，進而可以在未來預測政策執行可能的表現形式

(2) 第三代政策執行採用多元研究方法，以質化與量化的方式，對政策執行從事比較性、縱貫性與系統性的研究

(3) 第三代政策執行主張應該從理論建構，轉向為理論檢驗，亦即政策執行的研究應重視假設驗證而非建立假設

(四) 第四代政策執行(2000~)

1. 理論背景

由美國學者迪里昂在其著作中所提出，其檢視了以往三代執行研究的內涵與缺

失之後，另外提出若干未來政策執行研究的重點，並認為此重點已經為第四代政策執行打下充分基礎

2. 特徵

(1) 基本觀點

政策制定與政策執行密切結合運作

(2) 研究重點

發展驗證結合理論與實務的測量工具

(3) 推理途徑

兼採歸納及演繹權變途徑

(4) 研究工具

兼採質化與量化途徑，但偏重質化途徑

(5) 研究偏好

平衡成功與失敗的政策案例

(6) 研究趨向

重視政策執行結果，但更重視過程

(7) 研究角度

兼顧微觀的由上而下與宏觀的由下而上執行，但偏重後者

(8) 政策參與性

強調多元參與民主

(9) 政策研究主要參與者

政策社群具興趣者

三、 基層官僚與政策執行

(一) 意義

所謂基層官僚，係指在提供公共服務的過程中，必須直接與標的團體直接互動，並且享有行政裁量權的第一線基層官員而言。根據李普斯基的說法，幾乎所有公共政策皆交由基層官僚來執行，故公共政策的制定不應從高階行政官員著手，而是應該重視大部分的基層官員想法

(二) 特性

1. 必須直接與標的團體互動

雖然政府官員本就以服務人民為宗旨，但有些政府官員不以直接服務民眾為主，例如行政機關的主計人員等，故必須要直接服務民眾的官員才屬基層官員

2. 必須享有相當的行政裁量權

基層官員為了迅速處理人民需求，在某些服務範圍內享有一定程度的裁量權

(三) 矛盾性格

基層官員必須對於顧客的需求做出即時回應，但其往往不被賦予足夠權力來做出應有的回應，導致基層官僚常常呈現矛盾性格，並具有以下行為特徵：

1. 對顧客需求的修正行為

基層官僚由於面對日益膨脹的民眾需求，且機關人手亦日益短缺，因此採取各

種手段修正顧客需求，例如:拒絕提供資訊

2. 工作概念的修正行為

首先，基層官員可能透過修正工作目標來使其更容易達成，其次，為了縮短實際與預期的差距，通常採取心理上的退卻，以保守態度面對工作，最後，基層官員通常拒絕創新

3. 顧客概念的修正行為

基層官員最直接的行為，即是修正顧客概念，他們將顧客加以分類，並使之合法化，例如:按照自己的能力，去選擇最可以成功完成需求的顧客作為工作目標

(四) 對抗策略

基層官員通常覺得資源來的太慢，且嚴重不足，以至於無法因應民眾需求，而採取若干對抗策略來應付其所面臨的民眾壓力，以策略如下所述:

1. 格里斯漢法則

由馬區與賽門提出，指出定型計畫必須支配非定型計畫活動，基層官員傾向優先處理較容易成功的定型計畫，排除較繁雜與費時的非定型計畫

2. 抹上奶油策略

意旨基層官員通常選擇那些最容易成功的，但卻不一定是最需要的個案來進行處理

(五) 重要性

根據李普斯基的看法，基層官員才是真正的政策制定者，如果機關首長未能將法律與計畫轉化為那些負責實際提供服務與管制公民行為的基層官員，所有的立法美意都將流於空談

四、 鄰避情節(not in my backyard)

(一) 意義

根據維斯等人的說法，可以從三個方向來解釋鄰避情節

1. 是一種全面性地拒絕某種公共建設之消極態度，該公共建設通常被認為有害於社區民眾生存權與環境權
2. 鄰避態度基本上是以環保主義為基礎，因為它強調以環境價值衡量是否興建公共建設
3. 鄰避態度通常是一種情緒性反應，而不需要有認為理性層面存在

(二) 特性

1. 鄰避設施所產生的利益由全民共享，負擔卻由鄰避設施附近承擔
2. 通常是一種非理性態度，是為了反對而進行反對
3. 鄰避情節理性面的成立關鍵在於政府是否關閉溝通管道，若是民眾出於自利觀點，則屬於非理性
4. 鄰避設施往往涉及多元利益的衝突，例如:專家學者、政府與民眾的衝突

(三) 化解鄰避情節的策略

1. 運用政府管制策略

政府機關對於鄰避設施的選址皆採用依法行政的方式，若有違法事件發生，一

律處以行政罰或是交由法院審理

2. 運用社區參與策略

鄰避設施的選址要加入民眾參與，以減少決策獨裁的現象發生

3. 運用市場導向策略

政府可以採取市場導向策略，鼓勵自願性社區接納鄰避設施，如果無法找到自願性社區，則採用實質補償的方式以解決衝突

4. 運用政策對談策略

透過大眾媒體，建立一個自由討論的政策論壇，讓居民、業者與政府可以公開討論與辯論，使社會可以知悉他們的論點，如此即可消滅以私利為中心的居民想法

5. 運用風險溝通策略

認定利害關係團體，並發展公開的對話平台，當執行興建鄰避設施時，應該持續關注社區居民的感受與意見，並隨時追蹤風險趨勢

五、影響政策執行的因素

1. 政策問題的特質

係指政策問題所涉及的内容、範圍等，例如:問題牽涉的範圍如果過大，其所受到的阻力亦就越大

2. 政策規劃合理程度

在政策規劃時，是否有充分考慮民眾的意見，以及是否有運用良好的政治溝通

3. 政策合法化的周延程度

政策合法化可以透過行政部門自行訂定法規命令以及經過立法院審核通過，前者合法化過程若是原本應經由立法院通過，卻未經過而逕行依照行政程序訂定，其政策合法性就顯有疑義

4. 執行者對政策目標的共識程度

在政策規劃階段，如相關人員有機會參與規劃，則對於政策目標的共識程度則較高，尤其以執行人員的參與最為重要

5. 執行機關所具特性

執行機關的特性對於政策成敗具有關鍵要素，其包含:

- (1) 政策資源配置情形
- (2) 執行人員意願
- (3) 機關組織規範，例如:工作方法、獎懲等

6. 機關組織間的溝通與執行活動狀況

政策執行往往涉及許多機關的配合，包括上下層級以及平行的機關，所以彼此如何溝通政策內容與執行方法，對於政策執行都具有重大影響

7. 政策執行監督情形

為確保行政機關按照政策目標與做法執行政策，必須輔以有效的監督措施，例如:行政監督、立法監督等

8. 標的人口順服政策程度

標的人口是否願意順服政策，對於政策能否有效執行，扮演關鍵的角色

9. 政治、環境等環境因素的影響

執行機關所面對的環境因素，會為執行人員帶來莫大挑戰，以政治環境來說，執行人員與政黨、人民與利益團體所持的立場可能不同，將會影響政策執行的成果

六、政策執行的缺失

1. 本位主義

行政機關若是本於本位主義的思想，凡事以單位本身作為優先考量，而忽略與其他機關之間的溝通協調，政策及無法被順利執行

2. 執行機關重疊

政策的執行通常涉及多元機關，例如水汙然處理可能就涉及衛生、環保等有關機關，若彼此之間在意見上無法達成共識，容易造成政策執行呈現多頭馬車狀況

3. 立法從嚴執法從寬

所謂上有政策，下有對策，中央立法通常會採取嚴格的政策制定，但執行上缺乏嚴格監督，導致地方在執法上可以為所欲為，而無法貫徹政策主張

4. 利益團體及民意代表介入

政策執行被民意代表介入的情形相當嚴重，例如立委協助關說罰單事宜，警察機關可能迫於政治壓力不得不做出抽單的決定

5. 威權決策者之決策方式不當

政務官與事務官之間相處是否融洽，以及政務官是否願意聽取事務官的政策建議，都將影響政策執行的成效

七、如何強化政策執行

哈務與強恩提出完美政策執行的十項要件:

1. 沒有無法克服的外在限制

設法降低因為執行機關人力、資源、權力不足等外在限制所帶來的影響

2. 充分的時間與足夠資源

完美的政策執行必須要有充裕的時間與資源

3. 充分整合所有必要資源

公共政策所牽涉的資源甚廣，如人力的配置、經費的提供均屬之，政策執行的資源必須有效整合，才能發揮完美執行的作用

4. 政策係以有效的理論為基礎

有效理論包含兩條件，一為，政策制定者對於公共問題的認定是否符合多元利害關係人的價值與期望，二為，政策議題是否確實反映社會民意走向

5. 直接而清晰地因果關係

有效理論雖然重要，但如果不能建立清晰地因果關係，執行即不會成功，例如：造成貧窮的問題應該不只有個人努力與否，可能還包含社會制度的影響

6. 最低度的依賴關係

政策執行的成功，必須賦予執行機關一定程度的裁量權，才能使政策有效執行

7. 充分共識與完全理解的政策目標

8. 任務必須在正確的行動序列上陳述清楚

政策執行涉及一系列邏輯性的任務組合，如果對於政策執行所負擔之任務不清楚，就容易導致政策失敗

9. 完美的溝通與協調

政策執行的過程所有參與者必須在相同的資訊基礎下進行溝通，以充分了解彼此立場

10. 權力與服從

政策執行者必須擁有真正實質的權力，而且標的團體也需打從內心服從

八、政策執行力模式

(一) 基本概念

係指在政策付諸實行前，或在政策執行中，對於該政策未來可能的運作狀況或是實際的運作狀況，預先地進行政策分析，以了解政策方案在執行階段能否順利推動，以及可能會遭遇那些困難，簡言之，即是研究那些變數的互動影響了政策執行的成敗

(二) 變數

愛德華三世認為四項主要變數的互動，直接和間接地影響了政策執行狀況:

1. 溝通

有效溝通為政策執行之首要條件，執行命令內容如果愈清晰，則政策執行所受阻力就愈小

2. 資源

充分的資源包含以下四項:

(1) 人員

訓練有素的人員，可以大幅提升政策執行的效果

(2) 資訊

執行人員必須對於執行資訊充分掌握，尤其對於高技術性之政策，更應隨時掌握相關資訊，以因應環境變化

(3) 設備

所謂設備事實上就是指經費充裕與否

(4) 權威

負責執行的人員，必須具備足夠權威才能順利推動政策

3. 執行者意向

由於執行人員通常皆會擁有基礎的裁量權，故其是否願意執行政策以及其所持的態度，對政策成敗具有高度影響力

4. 機關結構

執行機關的兩項特性對於政策執行有莫大影響:

(1) 標準作業程序

行政機關為有效處理日常例行性事務，皆會設計一套固定程序做為因應，若是執行機構對於政策執行產生目標錯置的現象，亦即將執行手段做為執行目標，即會使政策執行無法發揮功效

(2) 執行權責的分散化

行政機關為了有效完成工作，皆會執行專業分工以及權力分散，若一件事情的相關權責不由同一機關負責，必然會因為事權不專而導致政策執行不彰

九、馬特蘭的模糊衝突模型

馬特蘭以政策模糊的高低與衝突高低區分為以下四種類型:

1. 行政執行:

此係屬於低模糊、低衝突的政策類型，亦即政策目標清楚，大家對於政策執行手段亦有共識，故可透過由上而下的途徑來觀察政策執行，例如:消費卷的發放即為一例

2. 政治執行

此係屬於低模糊、高衝突的政策類型，亦即政策目標很明確，但是在政策執行的手段上不具有共識，有人贊成同時有人反對，其可以透過由上而下的途徑觀察政策執行，亦即能夠在該場域推動政策執行，必須要是所有利害關係人中最具有強制性權利的，故以由上而下做為代表

3. 實驗執行

此係屬於高模糊、低衝突的政策類型，亦即政策目標雖然很模糊，但是大家對於政策執行的手段具有一定程度的共識，其可以透過由下而上的途徑觀察之，因為所有人都尚未完全摸索到問題的全貌，因此政策的結果完全受限於環境系絡的影響

4. 象徵性執行

此係屬於高模糊、高衝突的政策類型，亦即政策目標模糊，大家對於政策執行手段亦缺乏共識，故須透過由下而上的途徑來觀察政策執行。在此政策中，基層力量與地方勢力會決定政策執行的結果，亦即該政策在不同地方施行，會有各種不同的結果

十、政策困窘 (Policy Predicament)

係由美國學者艾德華三世所提出，係指公共政策的制定與執行，是為了解決各種政策問題，為人民帶來福祉，但實際的情況常常是一項政策雖帶給人民福利(穀貴傷民)，但是同時也會造成另一方帶來成本(穀賤傷農)，例如:人民除了須負擔稅捐以外，同時亦需承擔政府執行政策失敗的後果

附錄、歷屆試題

1. 在政策執行與官僚結構關係中，基層官僚 (street-level bureaucrats) 的重要性一直未被加以重視，直到 M. Lipsky 開始關切基層官僚對於政策執行的影響。請說明基層官僚的特點與其對於政策執行的影響，並說明前述觀點的缺點。(108 退除役 3 等 公共政策)
2. 試從「鄰避情結」(NIMBY) 及「利害關係人」(stakeholders) 等因素，整體

思考我國推動能源與電力政策應有的策略。(107 一般警察人員 3 等 公共政策)

3. 政策執行過程是一個動態且複雜的過程，請詳述影響政策執行的因素為何？請以「一例一休」法案為例說明之。(106 退除役 3 等 公共政策)
4. 身心障礙者權益保障法第 38 條規定，達一定人數組織規模以上之政府機關應進用一定比例具有就業能力之身心障礙者，以維護其就業權益，請問這是屬於何種公共政策類型？這種政策類型需要採行何種政策執行途徑比較容易貫徹？(105 身心障礙 3 等 公共政策)
5. 請說明我國由上而下與由下而上的執行模式，並舉我國實例說明？(106 高考三級 行政學)
6. 基層官僚之定義與困境，面對困境時會發展出那些應對的行為？(106 地特三等 行政學)
7. 論者指出政府政策執行力之高低，除政策方案本身外，尚需溝通、資源、結構、執行者意向等因素之整體到位，試闡釋之。(105 年 外交行政人員四等 行政學概要)
8. Richard Matland 觀察分析政策執行兩大陣營（由上而下、由下而上）的爭論焦點後，提出了模糊衝突分類模型。請詳細解釋其重點並舉例說明之。(105 高考 公共政策)
9. 「原住民族知識發展創意經濟計畫專案辦公室」主要以推動原住民族知識發展創意經濟計畫特色農業、文化創意及生態旅遊等三項產業示範區為核心業務，請由愛德華三世（Edward III）政策執行力因素析論如何提升政策執行。(105 原民 3 等 公共政策)
10. 第四代政策執行研究由 Peter deLeon 於 1999 年在〈重訪失落的連結：當代執行研究〉乙文提出，請說明該代政策執行的發展取向與典範建構的重點為何？(104 高考 公共政策)
11. 就我國中央與地方權限劃分而言，比較適用於何種政策執行模式？該模式的特點為何？應如何加強中央政策規劃與地方政策執行機關之間的合作關係？(103 身心障礙 3 等 公共政策)
12. 請將下列專有名詞先翻譯成中文後，再述其意涵：(五) NIMBY (103 地特 3 等 公共政策)
13. 為民眾提供貼心的公共服務為基層公務人員的基本任務，請從「由下而上」的政策執行途徑角度，剖析如何提升為民服務品質？(102 退除役特考 3 等 公共政策)
14. 解釋名詞：(三) 政策困窘（Policy Predicament）(102 原民 3 等 公共政策)
15. 在公共政策執行的過程中，經常可能出現「徒法不能以自行」的現象，抑或是所謂的政策失敗，請從執行理論觀點說明為何會出現執行失敗問題。(102 身心障礙 3 等 公共政策)
16. 有謂政策執行研究的演進有三個階段分別為：起源於個案研究（case

studies)，經由模型建立（model building），而至綜合與修正（syntheses and revisions）。試就三個階段各以一個相關學理加以討論。(101 地特 3 等 公共政策)

17. 就我國情形而言，行政機關在執行公共政策時，較常見的重大缺失有那些？其改進的作法又有那些？試分別回答之。(101 原民 3 等 公共政策)
18. 政策執行過程充滿著政治性質，尤其是官僚機構乃是推動公共政策執行最重要的單位。試問，政策執行具有那些特性？官僚機構有何特徵會影響政策執行？(101 一般警察人員三等 公共政策)
19. 何謂政策執行？試說明政策執行的策略。(100 退除役特考 3 等 公共政策)
20. 請解釋下列名詞，並扼要說明該名詞在公共政策制訂或政策執行過程的意涵：(三) 基層官僚 (100 高考 公共政策)
21. 第二代政策執行模式強調基層官僚（street-level bureaucrats）的地位，請說明基層官僚的特點，在政策執行過程扮演角色的重要性，以及可能出現的矛盾性格。(100 原民 3 等 公共政策)
22. 由下而上政策執行的理論基礎為何？由下而上政策執行結構的內涵為何？(100 地特 3 等 公共政策)
23. 何謂鄰避情結（NIMBY）？民眾為何會產生鄰避情結？政府機關應如何減少或避免民眾產生鄰避情結的現象？試分別說明之。(99 原民 3 等 公共政策)
24. 政策經常發生執行不力之情境，試舉舉大者的相關因素加以探討之。(98 身心障礙 3 等 公共政策)
25. 88 風災過後，不少原住民部落遭受重創。究竟要遷村重建？還是要原地重建？有不同的聲音。您認為，類似這樣的重建工作之推動，在政策執行上應採第一代？第二代？還是第三代的政策執行模式？理由為何？(98 原民 3 等 公共政策)
26. 從事公共政策研究與評估的學者常常會發現，政府的良法美意往往無法落實執行。試論述影響政策執行失敗的主要因素。(97 原民 3 等 公共政策)

第二十四章、政策順服

一、定義

所謂順服，係指受命者之行為和態度，與擁有權力者之命令相互一致之關係。而政策順服是與政策執行有關之人，願意正面接受，配合推動政策，以求達到政策目標。

二、重要性

所為徒法不足以自行，係指政策規劃完成以後，不能期望政策標的人口自動自發地去服從政策指示，而是必須透過各種人力、物力、資訊與權威的相互配合，才能使標的人口願意順服政策

三、標的人口的意義

所謂標的人口，係指政策問題所要直接處理的對象，或政策方案所要直接實施的對象，例如：發放生育津貼，即是以即將要生育以及考慮要生育的民眾作為政策實施對象

四、 標的人口不順服原因

1. 因政策內容與其社會價值觀念衝突的緣故

政策的內容與做法若是與當前社會的主流觀念不符時，標的人口即會與以抵抗及抗拒

2. 因受同輩團體社會化緣故

所謂近朱者赤，近墨者黑，個人的價值觀會深受自己身邊的同儕團體所影響

3. 因受大眾傳播媒體影響的緣故

大眾媒體若是採取不當的宣導手法，或是刻意製造不利於政策的消息，都會使閱聽人產生不信任政策的影響

4. 因貪圖一時方便的緣故

有些標的人口雖不想違反政策執行，但有時會貪圖一時方便，或是存有僥倖心理，而選擇不服從政策執行

5. 因政策內涵混淆不清的緣故

政策方案本身的內容若是模糊不清、過於繁雜甚至是改動現有情形的幅度過大，都會使標的人口不願意去服從政策

五、 標的人口服從的原因

1. 政治社會化的緣故

從家庭、學校、社會機制學習政策順服

2. 政策合法化緣故

政策是經過正當法律程序所制定出來，故具有高度合法性

3. 因衡量成本效能問題

如果標的人口覺得服從的利益大於成本，即會順服

4. 因為避免受到懲罰

如果違反政策將會受到懲罰時，標的人口會傾向順服政策

5. 因基於私利考量

考慮順從可以獲得的獎金與報酬，例如：資源回收可獲得獎金等

六、 如何提高標的人口對政策之順服度

可以分成兩個階段來制定計畫：

1. 在政策制定階段

- (1) 辦理民意調查，廣納民眾意見
- (2) 建立政府與民眾充分溝通之管道
- (3) 政府機關可以透過普設公眾關係室，以利蒐集、分析、整合民眾需求
- (4) 運用大眾媒體進行政治溝通，以塑造有利形象

2. 在政策執行階段

- (1) 採取教育與說服策略，說明推動政策之預期效益以及其所欲解決的問題為何

(2) 採取宣導策略，一則可設法降低標的人口對於政策的抗拒力，二則可以藉由說明政策本身價值，而激起標的人口服從的意願

(3) 執行機關展現貫徹政策之決心與信心

(4) 給予各種誘因以及懲罰，前者如給予金錢上的獎勵，後者如對於不服從者給予適當之制裁

七、如何設定標的人口

學者 Rossi 利用風險、需要與需求三個標準，界定標的人口的寬窄：

(一) 風險人口(最寬)

風險人口的涵蓋範圍最廣，包含了一切可能被政策所影響的人口，例如：遊民的界定甚廣，自願、非自願的皆屬之

(二) 需要人口(中間)

涵蓋範圍介於風險與需求中間，係指由政策直接影響的特定區域中的一群人，例如以目前的遊民政策來說，政策所能處理的對象，為非自願成為遊民的無家者，自願成為無家者通常是因為嚮往漂流生活，或是本來的生活型態就是如此等，較不需由政府負責安置

(三) 需求人口(最窄)

係指被界定為需求人口，且也願意被政策所納入服務範圍內的人口，例如遊民政策僅能幫助願意接受服務的無家者，但若無家者渴望自由或是不願被政府所拘束，而拒絕安置等政策服務，則無法被列入需求人口中

附錄、歷屆試題

1. 公共政策的需求評估，往往需要認定政策方案要服務的標的人口（target population）是那些人，請問設定政策標的人口的原則作法與可能的標準為何？(105 地特 3 等 公共政策)
2. 何謂政策順服(policy compliance)？並闡釋順服程度的兩個層次如何影響政策的落實執行？(103 一般警察人員 3 等 公共政策)
3. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再述其意涵：(四) Target Group (103 高 考 公共政策)
4. 標的人口的行為攸關政策是否能夠順利執行。試問：標的人口順服與不順服政策的原因為何？政府機關應該如何提升標的人口對政策的順服度？(102 原民 3 等 公共政策)
5. 如何提高標的人口對政策的順服度？行政機關在政策制定階段可採取那些做法？試列舉三種並說明之。(98 原民 3 等 公共政策)
6. 何謂標的人口（Target Population）？標的人口常常不順服政策的主要原因有那些？政府機關執行人員在執行政策時，可採取那些作法，以增加標的人口對政策的順服度？試一一說明之。(97 身心障礙 3 等 公共政策)

第二十五章、政策工具

一、產生背景

1. **學術界與實務界期盼透過政策工具的研究，以彌補理論與實務的差距**
公共政策學者發現理論往往難以解決實務上所遇到的問題，故期望透過工具理論的研究來找出解決此問題的方法
2. **政府部門期望藉由政策工具研究，以提高政策執行效果**
政府部門因為人手、資源的短缺，期望藉由運用政策工具重視目標與手段關係的特質，以提高政策執行成果
3. **國家意識形態與政治傾向希望透過政策工具，改善福利國家政策失敗現象**
福利國家重視政府管制工具，卻造成嚴重財政負擔，故有論者認為應放棄福利國家意識形態，而以多元政策工具取代之

二、 概念界定

政策工具可以從三個角度界定之:

1. 因果論觀點

政策工具為系統性地探討問題與解決方案因果關係之過程

2. 目的論觀點

政策工具為有目的之行動藍圖，換言之，政策工具是目標導向的，其目標在於解決公共問題

3. 機制論觀點

學者胡德認為，政策工具是政府運用一組行政工具，以許多不同的組合方式，於許多不同的場合，追求實踐目標的過程，簡言之，政策工具是將政策目標轉換為具體政策的機制作用，並包括以下四種工具(簡稱 NATO):

(1) 節點(nodality)

係指資訊交互運作中心，例如:設置首長信箱，讓該信箱成為連結民眾與政府機關的中間點

(2) 權威(authority)

係指來自政府的命令或保證等，通常具有強制力

(3) 財政(treasure)

係指各種處罰或補助手段，來迫使或引誘標的團體完成政策目標

(4) 組織(organization)

係指透過管理將所有專業聚集在一起，發揮 1+1 大於 2 的功效

三、 特性

1. 政策工具是政策方案與政策執行之間的連鎖
2. 政策工具並非是一種嘗試錯誤的過程，相反的他是一項經過系統性思考的行為，也是一項有目的之行動
3. 政策工具是公共政策的重心，沒有政策工具就無法落實政策方案
4. 政策工具必須透過標的團體來完成，標的團體的意見、態度往往成為政策工具能否有效推動的關鍵

四、 類型

(一) 丘昌泰的分類

學者丘昌泰指出政策工具具有以下幾種類型:

1. 自願性工具

係指國家機關幾乎不介入政策工具的運用，完全由民間或標的團體在自願性基礎上所採取的工具，通常包括:

- (1) 家庭及社區
- (2) 自願性組織，例如第三部門
- (3) 市場，例如:民營化、BOT

2. 強制性工具

係指國家機關採取由上而下的途徑，強制性或單方性對民間或標的團體採取直接的管制或干預行動，通常包括:

- (1) 管制，例如:社會管制或是經濟管制
- (2) 公營企業，通常係指持有國家資本比例 50%以上的企業
- (3) 直接提供條款，亦即由國家直接由預算支付的公共服務經費，例如國防

3. 混合性工具

係指國家機關對於工具應用的涉入程度不一，有深有淺，但仍將最後決定權交由標的團體處理，通常包括以下幾項:

(1) 資訊與勸戒

例如:政府提供旅遊資訊安全

(2) 補助

亦即政府對於願意提供某些公共服務的標的團體給予財務上之獎勵

(3) 財產權銷售

政府可以創設財產權，將該財產權放置市場出售

(4) 徵稅與使用者付費

對於符合某種條件，或使用某項公共設施的使用者收取特定費用

(二) 史奈德與英格恩分類

1. 權威

此處所謂權威係指政策本身是否具有合法性?是否能夠得到人民認同等

2. 誘因

係指政策工具是否具有足夠經濟誘因，以激勵標的團體順從

3. 能力建立

政策工具是否有助於強化標的團體監督或回應政策之能力，是否能增加公民知識或資訊

4. 象徵勉勵

政策工具能否透過符號控制、政策合理來改變人民認知，並強化人民對政策的順服

5 學習

政策工具能否增加政策制定者或民眾彼此學習之機會，以加強制訂政策或回應政策之能力

五、政策工具選擇途徑

(一) 經濟選擇途徑

政策工具的經濟選擇途徑有兩種不同途徑:

1. 福利經濟學途徑

傾向於採用強制性或混合性工具，國家機關為了大眾福利應該積極干預市場失靈

2. 新古典經濟學途徑

認為強制性與混合性工具僅適用於純粹的公共財，國家機關應以採用不干預市場的自願性工具，以健全市場機制

(二) 政治選擇途徑

學者胡德認為，政策工具的選擇不是專業技術或經濟理論的思考問題，而是信任與政治事務問題，當政府進行政策工具的選擇時，常會受制於資源限制、政治壓力、法律限制以及過去運用政策工具失敗的歷史教訓

(三) 整合途徑

在政治學與經濟學的雙重啟示下，政策工具的抉擇可以從兩個指標加以觀察，第一國家能力之高低，亦即政府機關影響社會行動者的能力，第二為政策次級體系的複雜性程度，亦即政府機關執行政策時所需面對的社會行動者之複雜程度，交叉結合後可以形成四個類型:

1. 高度國家能力、高度複雜的政策次級體系

當社會中競爭者甚多，但政府無從知悉孰優孰劣，只要政府對於社會具有高度管制力，則可以透過市場工具，任其競爭，以找出最優社會行動者，例如:台灣招標過程應利用市場競爭，以找出最優締約對象

2. 高度國家能力、低度複雜的政策次級體系

當政府機關對於社會行動者具有高管制力，且社會行動者又為數不多時，政府機關可以直接採取管制規範，例如:對於有線電視無故斷線給予重罰與管制

3. 低度國家能力、高度複雜的政策次級體系

當政府對社會的管制能力低落，且社會行動者又非常龐大且繁雜時，可以透過自願性工具來管理，例如:行政院推出社區總體營造，透過社區居民自主性的方式來推廣在地文化

4. 低度國家能力、低度複雜的政策次級體系

當政府機關對於社會管制能力低，且社會行動者亦為數不多，可以視情況而定，採用混合性工具

六、政策工具優點

1. 透過政策工具可以彌補理論與實務的差距，使得政策目標得以實現
2. 透過政策工具提升政策制定者與政策執行者之間的溝通，使得決策品質可以提升
3. 透過政策工具可以進行手段的安排與比較，始能深度了解政策執行過程所發生的問題

4. 透過政策工具可以了解政策相關變項，使得政策因果關係的陳述更為周延

七、 政策工具缺點

1. 目前有關政策工具研究成果狹隘，只能算是單面理論，無法凸顯政策複雜性
目前有關的政策工具研究僅限於經濟與環保領域，且其研究重點偏重於工具類型與應用等狹隘課題

2. 以手段與目標關係作為政策工具的選擇標準，容易流於機械式的思考途徑
政策工具的選擇非常強調選出具有最佳效果的手段，由此得出手段與目標間之動態關係，但事實上，手段與目標是相對的概念，無法清楚地分別，例如：大學畢業後找到安穩的工作，可以是一個手段，亦可以是一個目標

3. 政策工具過分強調完全與政治脫勾的中立性，不合實際現象

政策工具論者認為工具本身即具有最佳化的效果，故工具的設計者與執行者不會基於政治理由左右工具效果，利益團體與政黨也不可能對其產生影響，事實上，工具設計者皆有價值理想，而政策執行者亦可能基於私利動機，而左右工具的使用

4. 以效果作為政策工具唯一尺度窄化了政策選擇的考量標準

政策工具論者以效果與目標達成作為衡量政策工具的唯一標準，但事實上，公平、正義等皆屬政策制定者所需考量的重要因素

八、 推力

(一) 基本概念

學者泰勒與薩施頓認為，透過選擇結構設計的輕推，可以使民眾依循自己的自利誘因，自發性地改變他們的行為而無須強迫他們，並且這些行為是可以被預測的

(二) 方式

1. 結構設計

(1) 意義

結構設計的概念起源於監獄利用建築結構來監控犯人，亦即監控者看的到犯人，但犯人看不到監控者，而運用在管制政策領域中，即是管制者透過一些裝置設計，讓被管制者即使想要違反管制規定亦很難找到機會

(2) 實例

路上的路阻，可以有效降低行車速度

2. 推力設計

(1) 意義

所謂選擇結構，係指呈現在消費者面前的不同選項，包括選項數量、描述選項內容特質的方式或是默認表達等

(2) 實例

在學校的自助餐廳，將比較健康的食物放置在容易被看到的地方，就可以有效提升學生健康

(3) 默認表達

- **意義**

選擇呈現的方式若是用默認選項，對於人們的選擇行為也會有所影響，甚至不同的默認選項產生行為改變的程度也會不同

- **實例**

當電腦掃毒軟體偵測到病毒時，電腦出現的默認選項就是隔離病毒，除非你選擇去做不同選項，否則電腦即會自動幫你隔離病毒

(三) 十種重要推力

1. 預設規則

自動將民眾納入退休計畫

2. 簡單化

簡化表格

3. 運用社會規範

大部分的人皆會準時繳稅

4. 增加容易性和便利性

提供有趣或簡單的選項

5. 揭露

揭露能源使用的經濟或是環境成本

6. 警告、圖示或其他

禁菸標示

7. 使用預先承諾策略

讓人承諾在某個確切時間完成禁菸課程

8. 提醒

電子郵件或是簡訊

9. 誘發執行意願

你計畫去投票嗎的廣告文宣

10. 告知大家過去選擇的本質與結果

附錄、歷屆試題

1. 政策工具機制論觀點包含節點、權威、財政與組織等四種政策工具，請申論其內涵。(107 原民 3 等 公共政策)
2. 何謂「政策工具」？依您之見，政府可以運用那些政策工具，來幫助實現「節能減碳、減少溫室氣體排放」的政策目標？(107 一般警察人員 3 等 公共政策)
3. 政策工具的選擇，可以由國家機關能力的高低和政策次級體系的複雜程度兩個指標來觀察。請說明這兩項指標的交互關係，可以提供那四種政策工具的選擇方案？又根據國家機關涉入政策工具的程度，這四類政策工具分別包含了那些具體的作為？(106 身心障礙 3 等 公共政策)
4. 政策工具選擇被視為政策設計的重心之一，請針對政策工具之三大類型：「自願型」、「強制型」以及「混合型」解釋其意義，並分別舉例說明之。

(106 退除役 3 等 公共政策)

5. 史耐德 (Anne Schneider) 和英格恩 (Helen Ingram) 將政策工具分為權威型 (authorities)、誘因型 (incentives)、能力建立型 (capacities building)、象徵與勸勉型 (symbolic and hortatory) 與學習型 (learning)，請以鼓勵生育政策為例說明各項政策工具的內涵。(106 地特 3 等 公共政策)
6. 臺灣空氣污染重要來源之一是機車，為了鼓勵機車騎士改搭綠色公共運輸工具，諸如捷運、公車或自行車等，以改善空氣污染，如果政府不打算採取強制性工具迫使機車騎士服從，你認為可以採取那些非強制性的政策工具？請至少舉出五種政策工具類型加以說明。(105 身心障礙 3 等 公共政策)
7. 政策工具類型有那些？當前青年面臨就業率低與薪資低的「雙低」問題，你建議政府應採取何種工具最能有效解決問題？(104 身心障礙 4 等 公共政策)
8. 政策工具與政策執行有何密切關係？近年來酒醉駕車肇事悲劇時有所聞，請從政策工具觀點，設計一套降低酒醉駕車的政策行動方案。(102 退除役特考 3 等 公共政策)
9. 有學者將諸多公共政策工具 (policy tools/instruments) 以不同面向予以分類，其一為政府採取直接或間接介入，另一為提供標的團體財貨服務或要求標的團體改變其行為。請以此兩個面向為分類基礎，提出至少四種可能的政策工具類型，並以一個特定的公共政策方案為例予以闡述。(102 地特 3 等 公共政策)
10. 請說明「政策工具」的意義與特性。(100 高考 公共政策)

第二十六章、政策設計

一、概念界定

所謂政策設計，係指以政策工具解決公共問題的方式，此種方式並非是盲目的，而是經過深思熟慮的行動，也是企圖找尋問題解決方案的活動，因此，政策設計的重點在於政策方案的比較，期望透過政策工具，將問題與解決方案作結合，以改進政府政策制定的功能

二、設計要素

1. 結果

此要素分為兩種，一為設計政策方案時所預期的結果，二為政策本身實際的結果，就政策設計者來說，兩者的差距越小越好

2. 標的團體

標的團體是否遵從政策或法令規定，往往對於政策成敗影響甚大

3. 執行機構

係指負責執行政策方案的政府相關單位，政策設計者通常必須考量以下要素：

- (1) 執行機關資源是否豐富
- (2) 執行機關的組織結構是否健全
- (3) 執行者本身態度是否積極

(4) 執行機關之間、機關首長與執行機關之間之溝通是否順暢

4. 法令

係指政策方案所需依據的法令基礎，例如：行政院環保署為了貫徹汙染者付費，而制定空氣汙染防制法

三、設計連鎖

1. 工具

係指促使政府官員或是標的團體遵從政策行動的工具，簡言之，即是將政策目標轉換為實際行動的工具

2. 規則

政策制定者、執行者與標的團體必須遵行的遊戲規則，公共政策的制定涉及到公共利益，如果沒有明確的運作規則，容易使公共政策淪為黑箱作業

3. 假設

係指對於政策因果關係的陳述，通常包含三種假設

(1) 技術假設

係指政策應該運用何種科學技術，才能使政策發生結果

(2) 行為假設

係指政策應該督促標的團體採取何種行為，才能使政策發生結果

(3) 規範假設

係指政策應該運用何種法律規範，才能使政策發生結果

第二十七章、政策行銷

一、置入性行銷(媒體行銷)

1. 基本概念

係指刻意將行銷產品以巧妙的手法置入大眾媒體，以期藉由大眾媒體的曝光率來達成廣告效果，換言之，置入性行銷是指有計畫性地，將產品訊息放置於電視節目或電影中，以影響觀眾對產品的認知

2. 影響

置入性行銷是否違法或不當，考量標準在於其行銷動機究竟是為了私人利益還是公共利益，若是為了公益而進行置入性行銷，則應該給予鼓勵，但若是為了私人利益而進行置入性行銷，例如：為了營造個人政治、金錢利益，則屬於不適當的行銷方式

3. 使用置入性行銷的注意事項

政府在實施置入性行銷時，應注意以下事項，以免違反行政中立：

(1) 置物性行銷應以公共利益為考量

亦即非以某一政黨或是候選人的角度而為之行銷

(2) 置入性行銷必須符合政黨公平競爭原則

不得置入有關政黨、意識形態或是其他利益團體的需求

(3) 置入性行銷不得事前審查

不得要求必須通過一定審查，以免違反言論自由

(4) 置人性行銷需有監督機制

雖不得事前審查，但仍需具有一定監督機制，其方式可以透過社會公正人士或團體成立超然中立的政策相關資訊審查委員會負責監督

(5) 置人性行銷應具備多元組合

置人性行銷除了透過有線及無線電視以外，尚可藉由平面媒體、網路等方式，使行銷涵蓋範圍最大，以力求政府、媒體以及一般民眾三贏的局面

4. 基本原則

- (1) 應與媒體建立長期互信互惠的工作關係，成為媒體可靠的新聞來源
- (2) 建立實質政績為基礎，再透過媒體極力行銷
- (3) 主動與媒體互動，並建立媒體資料庫，且經常保持聯繫
- (4) 認識不同媒體的本質及其運作方式，有利以正確態度進行媒體行銷
- (5) 機關首長應重視媒體行銷，並要求機關成員全體參與

5. 媒體行銷方式

- (1) 主動發布新聞，尤其是有重大政策或重大災難發生時
- (2) 接受媒體採訪、參與公共節目以及與專家座談
- (3) 藉由辦理大型活動，以加強政策宣導，以產生有效的媒體行銷
- (4) 製作廣告文宣或是委託媒體製作廣告節目
- (5) 出席記者會

二、 定義

所謂政策行銷(policy marketing)，係指政府機關及人員採取有效的行銷策略與方法，促使內部執行人員以及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過程，其目的在於增加政策執行成功的機率、提高國家競爭力以及達成為公眾謀福利的過程

三、 理由(重要性)

1. 民主化政府需要人民的支持

民主政治是以選舉為導向的政治，政黨必須透過選舉才能獲得執政機會，故必須讓人民知道所有的行政措施，以得到人民的支持，因此必須採用政策行銷

2. 專業化政府需要人民了解

政府施政的內涵愈來愈專業化，常常使一般民眾難以理解，特別是涉及義務分擔之政策，例如:提高健保費率等

3. 服務化政府需要人民配合

政府是以服務人民為目的，但提供良好的服務，同樣需要透過政策行銷，讓民眾知悉並配合使用，才能完全發揮服務的品質

四、 核心概念

(一) 6Ps

基於社會行銷與市場行銷的不同，有學者提出 6Ps，說明如下:

1. 產品(product)

係指無形的概念或公共政策，無形的概念本身的說服性與合理性十分重要，因為唯有足以說服他人的觀念與政策，才能達到宣傳效果

2. 價格(price)

雖然政府所提供之公共財大多屬於免費，但為了避免搭便車之現象產生，往往對於使用服務的消費者收取象徵性的費用，亦即引入使用者付費的概念，達到以價制量的擁擠效果

3. 地點(place)

政策行銷的通路十分重要，例如宣導青少年相關的政策，可能可以選擇學校或是圖書館作為行銷的主要通路

4. 促銷(promotion)

選定了行銷通路後，如何使政策行銷可以讓消費者接受，亦即透過何種行銷手段來宣傳政策內涵，即是決定政策行銷是否成功的一項重要因素

5. 夥伴(partnership)

政策行銷除了只靠單一機關進行行銷，自然容易造成人手不夠以及眼光過於狹隘的缺點，此時必須借用其他部門的人手推動政策行銷，以達成良好的宣傳效果

6. 政策(policy)

因為政策行銷往往並非由單一機關負責，因此政策內涵與主管機關都必須是政策行銷所需注意的對象，所有參與的機關都必須了解政策行銷的目的以及分工，才不會因彼此的職掌重複而降低政策行銷的效果

(二) 6Ps 應用在公部門的限制

1. 法規限制

行政機關必須依法行政，不論是對外的服務提供，或是對內的人員管理，皆須遵循法律規章，無法完全賦予公部門彈性地進行行銷

2. 不確定因素

現代民主政府必須面對政權更迭與立法部門的監督，以及民眾需求的快速變化，使政策行銷策略的擬定更不容易完成

3. 產品和服務性質

政府機關的產品往往是無形的服務，且其提供非常仰賴人的因素，例如治安的良好，需視警察是否認真執法而定

4. 顧客界定的困難

公共事務種類繁多，一項公共問題可能牽涉眾多利害關係人，使公部門在標的顧客的界定上無法完全向私部門一樣，具有明確的市場與顧客群

5. 官僚體制文化

行政機關的體制設計上，即不具有彈性，以免違法事情發生，但同時行政機關即不得透過彈性編組進行政策行銷

五、 特性

1. 無形性

大多數政府所提供的服務是無形的，例如對於空汙的防治，當民眾接受服務，不需支付太多的代價即能享受服務所帶來的利益，故必須要花費更多時間進行政策行銷，才能使民眾了解到其所享受的公共服務為何

2. 易消逝性

公共服務不能建立存貨，且服務很容易消逝，有時會導致人民需要時反而沒有公共服務存貨，例如:春節提供高速公路免收費，但若未及時告知民眾，可能會造成沒使用到的人抱怨

3. 不可分割性

許多公共服務是由許多不同機關同時參與，故無法分割誰是真正的生產者，例如電視上所播放的愛護水資源廣告，即是由環保單位、衛生單位以及農政單位通力合作所制定出來的行銷手法

4. 異質性

由於政府機關之業務性質不同，且服務人員素質不一，更何況每一機關對於服務品質的定義不一致，例如:戶政與監獄機構對於服務品質的要求不會相同

六、 條件

一項成功的政策行銷活動，尚須以下條件的配合

1. 須擬定卓越的行銷策略與方法
2. 需具有明確可行的具體行銷活動設計
3. 行銷活動需機關首長全力支持
4. 行銷活動需要機關成員全體參與
5. 須具備雄辯、協調、溝通等能力優秀的行銷人員
6. 需具有充分的政治、經濟、社會等資源的配合

七、 原則

1. 政府機關必須明瞭政策行銷的價值基礎

政策行銷者必須就效率、平等、自我利益等價值進行充分辯論，才不會在施行政策行銷後，失去某些基礎價值

2. 政府機關必須決定願意投入政策行銷的資源水準

政策行銷投入金錢的多寡幾乎決定民意市場規模的大小，因此政府在進行政策行銷前，必須考量到底要投入多少資源進入政策行銷計劃裡

3. 政府機關必須決定在市場扮演買方或賣方的角色

政府應該為自己的角色明確定位，看是要扮演買方(高鐵招標案)、或是扮演生產者角色(台鐵營運)，無論何種角色，都會對市場產生重大影響

4. 政府機關必須思考有無市場區隔的可能性

公共與私人競爭相當不容易，故政府必須與經營良好私人企業做出區隔，以免使政策行銷無法發揮預期功效

5. 不要害怕去創造新產品或新公共服務

公共服務一旦要透過政策行銷進入市場，就必須積極創造市場誘因，例如:新機關開幕可以採用茶會的方式，使民眾可以耳目一新

八、 程序

1. 公共市場定位

首先必須定位政府所提供的財貨或勞務，在市場中的定位為何，例如要營利還是公益為目的

2. 必須認定行銷標的顧客

政策行銷必須了解標的顧客有哪些、顧客的特性是甚麼以及政治與社經結構的特徵為何

3. 進行市場區隔化

政府為社會的統治者，可以根據標的團體的特性區隔出不同的市場，而採取不同的行銷策略，例如針對參與式預算，高參加率(社會科學院相關學生)、低參加率(自然科學院學生)，可以採用不同的行銷手法

4. 選擇適當且多元的促銷手段

面對不同的標的團體可以採用不同的手段，例如:面對私立學校招收新生不佳，可以採用高獎學金、保證就業以及減免學費等方式吸引學生進入

5. 必須注意公共市場的政治限制

公共市場經常受到以下限制:

(1) 法律限制

依法行政必須是政府的施政基本法則，政策行銷必須合於法律規定始能採用

(2) 政治限制

政策行銷必須面對的是政黨政治問題，執政黨的行銷策略可能往往會受到在野黨挑剔，甚至在預算審議過程給予刁難

(3) 資源限制

資源有限慾望無窮，政府採用政策行銷必須要精打細算，以最低成本打造最大效益

九、 功能

1. 加強公共服務的競爭力

政策行銷可以提升公服競爭力，而競爭可以產生不同選擇，有選擇就可以比較，進而使民眾獲得更佳的公共服務

2. 建立良好公共形象

透過行銷廣告，有助於建立良好政府形象，並使公共政策得以順利推行

3. 促使公共服務商品化

政府所提供的服務，可以透過行銷方式予以商品化，使其能吸引更多民眾購買，最具體的方式即是使用者付費，例如:為了避免圖書館書籍耗損率過高，如果從免費借閱改成使用者付費，市民即比較有可能會愛惜書籍

4. 博取民眾更多好感

民主政治必須透過爭取人民支持以贏下選舉，故執政黨皆非常重視民眾滿意度，透過政策行銷將成功的施政宣傳給民眾知悉，藉此提升民眾對執政黨之好感，以贏得下次選戰的勝利

5. 澄清不必要誤會

民主政治下允許人民擁有言論自由，但同時亦會造成謠言層出不窮的現象產生，政策行銷可以即時利用大眾媒體破除謠言，以澄清民眾的困惑

十、 策略

1. 定位政策行銷的標的團體

如何找出適合的標的團體，可以透過定位高度使用者來進行行銷，美國啤酒業曾提出 8020 法則，亦即百分之八十的啤酒消費是由百分之二十的啤酒嗜飲者完成，故政策行銷可以所定百分之二十的顧客，進行政策行銷

2. 加強民眾需求學，以掌握顧客心理

在進行政策行銷前，必須確認民眾為政策行銷的資產，亦即民眾的感受才能決定政策行銷是否成功，故政策行銷者須先進行心靈改造工程，以充分了解民眾需求

3. 推動合作行銷

所謂合作行銷，係指民眾與政府機關一起來進行公共政策的行銷工作，例如：參與式預算的推動，除了民政局的努力，亦須透過里長、參與民眾的行銷，才能使更多人知道這項公共事務

4. 以事件或運動行銷取代平面或電子行銷

政策行銷應結合民間力量，利用特定事件或運動為由，舉行公共政策行銷活動，例如：透過開放總統府舉辦演唱會的手段，來向人民展示總統府是人民的總統府

5. 重視媒體公關、學術公關與民代公關的角色

在今天民主社會中，三種代表言論自由的關鍵力量是新聞媒體、學術界與民意代表，如果能成功掌握這三者，就等於是做了成功的政策行銷

十一、 類型

荷蘭學者 Buurma 將公共組織所運用的行銷分成四類型，且認為只有第四種類型才是所謂的政策行銷

1. 第一種類型

行銷是透過公共財貨和服務進入市場，其目的在於降低價格，而且使得品質可以更符合顧客需求，例如政府許多的外包個案皆可以算是政策行銷的一種

2. 第二種類型

行銷有助於促銷區域性公共組織，例如：台北市成立觀光傳播局進行城市行銷

3. 第三種類型

行銷是公共組織與非營利組織可以透過行銷以增進己身利益，例如：中央政府組織再造的過程中，藉由對民眾宣傳自己存在的必要性，即是一種良好的政策行銷

4. 第四種類型

此種類型的行銷則是為了達成政治目的而運用行銷工具已實現政策目標，Buurma 認為這才是公共政策行銷所欲實現的目標

十二、 反對政策行銷

1. 政策行銷是沒有必要的

政府機關的任務是為了所有民眾提供服務，且服務本身亦有其價值，故即使不行銷也不會影響其價值

2. 接受公共政策的規範是國民應盡的義務

統治社會本來就是政府機關的職責，民眾有義務接受政府的統治並服從，否則國家將亂無章法

3. 政策行銷可能侵犯隱私權

政策行銷手段必須定位標的團體，故須掌握該團體的個資，容易產生侵害隱私權的爭議

4. 政策行銷是花俏的欺騙手法

若是政策行銷者不具有道德意識，可能將有害的政策，透過政策行銷的方式使民眾知悉

5. 公共政策大多是抽象的無形服務，無法行銷

公共政策大多是提供無形的服務，因此不能將之視為是產品來進行行銷

十三、 挑戰

1. 如何清楚傳達其所期望的訊息

除了傳達訊息的時間點以外，訊息本身所使用的語言以及用詞，是一種技術與藝術，亦是一項相當艱辛與審慎的挑戰

2. 如何溝通未知的不確定性

民眾對於未知的事物多半充滿恐懼，公務員如何能夠了解其恐懼問題的核心，並更進一步的安定其心

3. 如何利用新技術-特別是網站、部落格等工具

公務員必須與時俱進，除了傳統的宣傳外，對於網路相關技術的運用也必須非常熟悉，例如各部門設置專屬網站或是首長信箱，惟須注意現今網站都過於呆版，必須針對此點做出改進

4. 配合溝通對象的知識水平

如何使得對方聽得懂，甚至提高溝通對象的知識水平，係一大考驗，例如中國即透過順口溜讓不識一字的庶民可以了解政策

5. 內部溝通的重要性

對外溝通若要成功，內部溝通其實扮演相當重要的先遣部隊角色，因此如何能夠有效整合公部門內部單位的力量，是個行政首長責無旁貸的責任

十四、 公共管理者所需具備的公關技能

公共管理者必須面對政治環境中的許多行動者，例如：一般民眾、利益團體、媒體以及民意機構等，如何爭取外界支持，而有利政策的推動，即須借助良好的公關技能：

1. 策略傳播

協助政府回應民眾期望，其目的在於加強政府責任與政府動員

2. 企業精神的倡導

公共管理者學習企業精神，以創新的方式推動研議中的政策

3. 管理政策發展

公共管理者應該要設計一套決策過程，以便處理所有決策

4. 談判

公共管理者必須說服不願支持該政策的政治行動者，以利該政策的執行

5. 公共集思廣益、社會學習及領導

公共管理者必須塑造一個公眾可以集思廣益的環境，以促使市民能夠自主以及充分行動

6. 危機處理

組織應抱持著正面心態，持續以良好服務累積形象資本，該資本將成為危機發生時的緊急措施

十五、 政府行銷與政策行銷的差別

所謂政府行銷，係指將公部門與其轄下的組織，視為是促進公共利益與福祉的行銷員，以有效的溝通方式，傳遞福祉給民眾與顧客，其與政策行銷的區別在於涵蓋範圍的不同，政策行銷與政府行銷雖然皆是行銷政府相關的產品，但政府行銷涵蓋的範圍較廣，政策行銷僅較偏重於行銷公共政策，而政府行銷舉凡法律條文、節慶活動等皆是其行銷範圍，另外，政策行銷的目的是在於提高人民對於政策的順服度，而政府行銷與其說是爭取民眾順服，不如說是在反映民眾需求，以爭取支持

十六、 政策行銷的目標公眾

1. 內部公眾

係指組織內部的成員，政策行銷旨在提升執行機關內部凝聚力，以提高政策執行的效率

2. 外部公眾

係指受政策影響的標的團體，政策行銷有助於提升標的團體對政策的順服程度

3. 社區公眾

係指組織所在地的區域關係，政策行銷有助於增加睦鄰關係，並加深政府與社區之間的合作關係

4. 媒體公眾

係指新聞傳播及其工作人員，政策行銷有時必須透過媒體作為傳播管道，使更多民眾可以知道該項訊息

5. 政府公眾

係指政策執行機關以外之各行政機構及人員，政策行銷除了有賴執行機關的執行方式與決心，其他行政機關的合作與幫助皆有助於提升行銷效果

6. 意見領袖公眾

係指對於社會輿論和社會生活具有較大影響力的有名人士，雖然政策行銷以傳達給所有人為目標，但有時基於成本考量無法做到如此好的效果，此時透過行

銷給具有重大社會影響力人士的方式，亦可以達到政策行銷良好的效果

7. 國際公眾

係指不同國家、地區的公眾對象，因應全球化時代的來臨，國家的地理疆界亦不如過往傳統如此涇渭分明，亦即一個國家的議題有可能影響到另一國家的公眾，故有時政策行銷可以透過影響外國公眾的方式，來引起我國民眾的注意

十七、社會行銷

(一) 基本概念

學者丘昌泰認為，社會行銷是一種計劃的設計，執行與控制，藉由產品的設計、定價、傳播分配與市場研究方式，以增加人民對於社會觀念的接受度，換言之，社會行銷即是透過行銷的方式，將某些社會活動，例如無形的概念、公共服務等，傳遞給人民知悉與理解

(二) 社會行銷所帶來的影響

1. 認知改變

社會行銷企圖將某種無形觀念灌輸至民眾身上，期望人民可以改變對某種事物的觀感或印象，例如：宣導同婚

2. 行動改變

行動改變期望促成人民短期的改變，就同婚議題來說，投下同意票即是改變民眾對於同志議題的短期改變

3. 行為改變

相對於行動改變，行為改變關注人民長期的變化，比起前兩階段來說，行為改變對於人民的影響更為深遠，也更富有意義，但施行起來也更加困難

4. 價值改變

社會行銷的最終目標，即是永久改變行為，並將其內化為個人價值，就同婚議題來說，打從心底認為同志與一般人一樣，並非得到甚麼疾病，即是價值改變

附錄、歷屆試題

1. 公部門與非營利組織都非常強調社會行銷的重要性。何謂社會行銷？社會行銷必須擔負那些任務？其內容為何？各有那些例證可循？請說明之。(108 高考 公共管理)
2. 何謂政策行銷？有什麼特點？政府在落實政策行銷工作時，何以困難重重？請詳細解釋並舉例說明之。(107 高考 公共政策)
3. 近年來政策行銷頗為盛行，請說明政策為何需要行銷？試舉一例，說明您認為其成功或失敗的緣由。(107 身障 4 等 公共管理)
4. 政府公關與行銷的主要目標在於動員支持、強化正當性與合產公共價值，因此公共管理者需具備辨識以及描述各種目標公眾的能力，試舉出一些常出現的關鍵目標公眾並說明其重要性。(106 普考 公共管理)
5. 請比較「政府行銷」與「政策行銷」之異同？並請說明政策行銷的 4P 組合為何？(105 原民 4 等 公共管理)
6. 近年來各級政府機關越來越重視政策行銷。請以「長期照顧服務法」中規定

之社區式長照服務的方式，設計一套政策行銷的程序。(105 高考 公共政策)

7. 從政府公關與行銷的方面來看，行政部門推動的政策或法案，若要獲得議會的支持，有那些技巧可加以運用？(104 地特 3 等 公共管理)
8. 近年來政府依賴政策行銷加強與民眾的溝通宣導工作，必要時也使用「置入性行銷」。何謂「置入性行銷」？政府使用「置入性行銷」時，應注意那些規範事項，以免違反行政中立？請詳細論述之。(104 地特 4 等 公共管理)
9. 當代臺灣的公部門因為民主化的關係，政府推動公共政策以純粹強制手段往往無法達到政策目標，因此興起政策行銷的專業需求，請問政策行銷活動的特點為何？接著，成功的政策行銷活動，除了掌握時代脈動及把握行銷的原則以外，需要什麼樣的條件配合？(103 原民 3 等 公共政策)
10. 公共管理者必須面對複雜多元的政治環境，請舉出公共管理者所必須面對政治環境中的三類行動者，並說明面對這些行動者所需具備的核心技能。(103 高考 公共管理)
11. 政策行銷的類別有那些？試舉例說明之。(103 普考 公共管理)
12. 何謂政策行銷？請舉一例子說明城市治理中運用政策行銷之策略。(103 外交四 行政學)
13. 試分別就政府部門運用媒體行銷的基本原則與運作方式兩方面，說明如何做好媒體行銷的工作。(102 退除役 3 等 公共管理)
14. 政府公關與行銷的意義為何？而一位稱職的公共管理者要能發揮公關與行銷的效果，應具備那些基本技能？試分析論述之。(102 高考 公共管理)
15. 當前政府最大的問題在於「為而不宣」與「宣而不為」，以致於政府施政經常讓人民「無感」，試從政策行銷角度解釋其意義為何？應如何進行有效的政策行銷？(102 退除役特考 3 等 公共政策)
16. 在民主社會中，政府必須善盡告知與宣導公共政策的責任，使公民接納並瞭解政策內涵以獲得支持，而「政策行銷」(policy marketing)係為強化政策宣傳的重要手段。試問政策行銷能達成那些功能？政策行銷的核心概念(6Ps)又分別為何？(102 一般警察人員三等 公共政策)
17. 在政府公關與行銷的議題日益受到重視之下，一位稱職的公共管理者若要能發揮公關與行銷的效果，應該具備那些管理的技能？請以臺北聽障奧運或高雄世運為例說明之。(101 身心障礙 4 等 公共管理)
18. 試述政府機關進行媒體行銷的原則、倫理與運作方式，並舉例說明之。(99 地特 4 等 公共管理)
19. 何謂政策行銷(policy marketing)？假定你是某山地鄉(以原住民為主體)鄉公所主管觀光產業的科員，上級長官要求你在一星期內提出一份簡要的「本鄉推動原鄉歌舞季行銷計畫」。請說明此項行銷計畫應包含的主要項目及內容。(99 原民 3 等 公共政策)
20. 何謂政府公關？政府公關的策略有那些？請分別論述之。(98 地特 4 等 公

共管理)

21. 解釋名詞：(四) 政策行銷 (policy marketing) (98 退除役特考 3 等 公共政策)
22. 近年政府推動公共政策的過程中，逐漸重視政策行銷的觀念，許多實務者開始應用市場行銷四 P 的概念，作為思考政策行銷策略的框架。請先說明四 P 的內容要點，接著討論這四 P 在公部門應用可能的限制所在。(97 地特 3 等 公共管理)

第二十八章、政策評估

一、定義

根據唐斯的說法，政策評估乃是一種政策分析程序，藉以製造有關政策在滿足某問題之需要、價值或機會時之績效資訊

二、內涵

1. 政策評估的對象為足以影響社會發展的公共計畫與計畫

通常包含兩種評估對象，一類是目標實現程度的評估，另一類為政策衝擊的評估

2. 政策評估的方法必須採用多元的社會科學研究方法

包含兩種研究方法，一為以實驗設計為主軸的量化方法，二為以自然調查為主軸的質化方法

3. 政策評估者包括內部與外部評估者

前者係指政府部門所從事的官方評估，後者則是指民間智庫、非營利組織等非官方評估者，其優點在於可以不受政治干擾，而從事客觀評鑑

4. 政策評估的內容包括政策產出與結果

前者係指政策完成以後，標的團體所實際接受到的財貨、勞務或資源，後者則是指政策產出是否對於標的團體引起行為上或態度上之轉變，其有可能是長期的政策影響，亦有可能是短期的政策衝擊

5. 政策評估過程是追縱政策本身與政策結果之間的因果關係歷程

政策評估者為了要掌握政策本身(自變項)與政策結果之間的因果關係(因變項)，必須時常進行政策監測(Policy Monitoring)，以了解政策是否產生預期效果，政策監測通常具有以下功能:

(1) 服從

政策監測可以確定計畫執行者或是利害關係人是否按照國會或是管制機構所設定之標準落實公共計畫

(2) 審計

政策監測可以透過財務審計的方式，確定某些旨在滿足標的團體或是政策受益者的勞務或財貨，是否真正到了他們手上

(3) 會計

政策監測可以透過社會福利或是經濟發展指標的變化，了解公共政策的執行是

否可以改變社會經濟變化

(4) 解釋

政策監測可以協助我們去解釋何以政策的結果成效不彰

三、特質

1. 以價值為焦點

政策評估需要評斷某項政策的價值，是否值得繼續做

2. 價值與事實互賴

政策評估雖然是以價值作為焦點，而以目標作為判斷，但其判斷仍須以事實作為基礎，故進行政策評估時，無法忽略事實與價值的互動性

3. 目前與過去取向

政策評估對於政策目前與過去狀態之興趣高於政策未來，故政策評估是一項回溯性的活動，不只要探討政策是否有按當初目標持續進行，亦須研究政策過去的發展趨勢，以了解政策出了哪些問題

4. 價值雙重性

政策評估通常具有內在與外在價值雙重性的特徵，前者係指政策本身的直接價值，例如:清潔空氣品質，提高國民健康，而後者則是旨政策本身的間接目標，解決空氣汙染有助於吸引國際觀光客來台旅遊

四、功能

政策評估具有以下功能

1. 政策評估可以提供有關政策績效的資訊

政策評估的目的是在於運用科學調查程序，針對政策績效進行系統評估，故會產生許多政策績效資訊

2. 政策評估可以重新檢視政策目標的適切性

政策是否有按當初目標進行，通常必須重新檢視政策目標的適當性，而予以改善

3. 政策評估可以形成新的政策問題

如果政策評估發現政策執行的現狀，與當初制定政策的目標不相符時，即須予以修改，並重新形成政策問題

4. 政策評估可以作為政策建議的基礎

政策評估的最終價值在給予政策建議，亦即政策是否需要終止、改善亦或是繼續進行

五、目的

學者吳定認為政策評估可能是負面，亦有可能是正面，

(一) 負面目的

1. 為了要遲延做出決定
2. 為了要規避責任
3. 為了要進行公眾關係
4. 為了要符合經費補助的要求

5. 為了偽證、掩飾與攻擊需要

(二) 積極目的

1. 作為比較各備選方案優先順序的依據
2. 作為改善政策實施程序的參考
3. 作為繼續或停止政策實施的參考
4. 作為其他地方推動類似政策的參考

六、 類型

若依階段論的看法，評估可以分為三種類型：

(一) 預評估

預評估是在政策規劃階段時即開始進行的評估，若能在此階段掌握政策的預期影響以及預期效益，則在執行前，即可以此作為依據充分修正政策方案，其又可以包括三種評估工作：

1. 規劃評估(planning evaluation)

行政人員在規劃政策時，針對各替選方案之可行性、成本、利益以及影響等進行評估，目的是在減少政策目標和實際情境之差距

2. 可評估性評估(evaluability assessment)

係指政策在執行一段時間後，即對其執行現況及初步結果加以評估，以探究其執行狀況是否符合政策之原先設計與運作程序

3. 修正方案評估

行政機關會制訂修正方案，以增加正在執行中的政策方案之效率或效能，而修正方案評估即是針對行政機關所制定之修正方案做進行的評估

(二) 過程評估

係指針對政策問題認定的整個過程進行評估的意思，以免落入用正確方法解決錯誤的情況，該評估有助於釐清整個問題的癥結點，以確認是否正確界定問題

(三) 結果評估

係指對於政策方案的執行結果加以評估，此處之結果包含產出與影響：

1. 產出評估

此涉及執行機關對於標的人口從事多少次服務或金錢補助，例如：全台人民是否皆有取得政府所發放的消費券

2. 影響評估

係指當政策執行後，對於標的人口是否產生有形或無形、預期與非可預期的影響，例如：政府發放消費券是否有刺激人民消費的慾望，以及是否有提升國家整體的經濟能力等

(四) 方案評估 (program evaluation)

1. 意義

所謂方案評估，係指運用科學技術與方法，來測量服務或工作的成效，方案評估較常運用在社會工作的個案中，透過量化及質化研究，了解個案狀況，並提升社會服務的品質

2. 如何提升方案評估的效用

- (1) 以批判主義的方式對於政策問題反覆建構
- (2) 除了以量化方式做研究，亦須重視質化研究的重要性
- (3) 方案評估的結果，可以運用在提供決策者建議，並將其作為下一次政策設計與規劃的參考

3. 方案評估的方式

主要有外部評估與內部評估兩種方式:

(1) 外部評估

由機關以外的專家學者協助評估執行成效，其評估結果較具客觀性，但亦會因為缺乏對該單位的資訊與認識而使評估內容不正確

(2) 內部評估

係指由機關內部的單位人員對於自己的工作內容進行評估，此種方式能立即的發現自身錯誤，並有助於未來的工作進行，但缺點是可能過於主觀，而無法窺視問題全貌

七、標準

政策評估需要一套標準，以作為政策是否需要修改或是改善的依據，通常包含:

1. 效果性

效果係指政策方案能否產生有價值的行動結果，該結果通常以提供的產品數量來觀察

2. 效率性

效率是指產生某一效果水準所要付出努力的程度，通常是以一單位成本所能提供的總產品數量做為衡量

3. 充分性

某一效果水準是否能夠正確解決政策問題，其通常以政策方案與有價值後果之關聯程度作為衡量標準

4. 公平性

係指政策資源、成本以及利益是否可以公平地分配於不同標的團體的情形

5. 回應性

政策方案是否有滿足某一特定團體的需求與偏好，一個政策方案即使同時具有公平、效率與效果，但若是無法正確回應某一特定團體的需求，仍然不算是好的政策

6. 適切性

當一個政策方案同時具有以上五種標準，則是具有適切性

八、政策實驗-量化評估

(一) 基本概念

追蹤公共政策是否達成政策目標，最普遍使用之方法為政策實驗，亦即政策科學家透過在實驗室進行實驗的方式，來檢視重大公共政策的政策後果，以測量該政策對於社會發展的影響

(二) 類型

實驗設計的類型通常可以分成三大類:

1. 非實驗設計

(1) 基本概念

該設計中自變數與依變數間的因果推論是沒有根據的，其無法具有準確的內在與外在效度，導致其實驗結果是無法反應政策的真實情況的

(2) 操作方式-單一個案研究

X (自變數)-----O(依變數)

此設計的缺點在於無法確定 X 是否可以帶來 O 的發生

2. 真實驗設計

(1) 基本概念

又可以稱之為古典實驗設計，其特徵在於它同時具有比較組與測驗組、政策實施前後之效果以及根據隨機抽樣選出比較組與測驗組，該設計的優點在於具有一定的內在效度，但仍不具有外在效度，故無法將本實驗推廣到其他政策環境上

(2) 操作方式-測定後單一控制組設計

R(隨機分配)X(自變數)-----O1(政策實施前之效果)

-----O2(政策實施後之效果)

3. 準實驗設計

(1) 基本概念

又可以稱之為回溯控制(reflexive control)，因為許多公共政策的實驗變項是很難控制的，實驗情境也不容易創造出來，因此公共政策的實驗設計充其量只能稱為準實驗設計

(2) 操作方式-間斷時間序列方法(interrupted time series design)

- 它所要描述的對象是政策行動所造成的結果，例如:垃圾隨袋徵收是否可以減少每一個人所製造的垃圾量
- 它必須以統計上的時間加以表達，亦即對於該項行動進行週期性的追蹤測量，例如:垃圾減少程度可以使用一個月做為週期，並以月報表的方式進行評估是否有達成垃圾減量以及減量的程度為何
- 以下為此實驗的運用公式:

政策實驗前	政策	政策實驗後
O1(時點 1)		O4(若是該時點測量結果異於 O3，也許不是政策結果，而是干擾事件所致，所以必須追蹤 O5O6 是否與 O4 相差無幾始能確定)

O2(時點 2)		O5
----------	--	----

O3(時點 3)	X	O6
----------	---	----

九、質化評估-第四代評估

(一) 緣起

質化評估的出現，在於過去的實驗設計過度強調評估者本身對於測量、統計分析與實驗設計等量化方式的運用，而忽略被評估者亦可以扮演參與政策評估的角色，故質化評估主張被評估者的地位，認為評估應重視評估者與被評估者之關係

(二) 歷代政策評估發展趨勢

1. 實驗室實驗-第一代政策評估

(1) 基本概念

係指控制實驗情境下所從事的實驗，最好控制的實驗是在一個完全與外界隔絕的實驗室進行，代表性的實驗例如霍桑實驗

(2) 特性

- 在研究地點方面

第一代政策評估主要發生在工業界與政府機關內部

- 在研究焦點方面

第一代政策評估的重點在於政府的社會計畫是否有對社會產生影響

- 在研究方法方面

學者謝屏認為實驗室實驗是最為普遍的研究方法，並鼓勵所有社會科學家應該利用物理學實驗方法以評估公共政策

2. 實地實驗-第二代政策評估

(1) 基本概念

第二代政策評估主張在現實環境進行實驗，例如：學校、工廠，又可稱為實地實驗，該實驗的優點在於外在效度高，但內在效度則不易控制

(2) 特性

- 在研究地點方面

實地實驗將研究地從實驗室轉為遠離實驗室的地方

- 在研究焦點方面

實地實驗的研究焦點在於個人人格與態度

- 在研究方法方面

此時期較常採用的研究方法為田野實驗

3. 社會或政策實驗-第三代政策評估

(1) 基本概念

由於受到前兩代政策評估的影響，第三代政策評估從實驗室、田野擴展到整個社會或政府所推動的公共政策，以實驗成果做為評估政策的主要方法，惟由於實驗對象為開放空間，導致內在效度低，故有學者認為其只能稱為準實驗而已

(2) 特性

- 在研究地點方面

最早的研究係發生在政府部門內

- 在研究焦點方面

第三代政策評估的研究焦點在於研究社會行動計畫是否可以解決社會不平等問

題

- 在研究方法方面

主要是社會實驗，例如負所得稅實驗等

(三) 基本概念

古巴與林肯以相對主義以及建構主義作為基礎，建立了第四代政策評估，其主要具有下二種內涵:

1. 重視對於政策利害關係人內心感受的回應

第四代政策評估認為必須要認定政策所涉及到的利害團體，並重視其內心的感受，所謂內心感受，係指政策利害關係人的主張、關切與議題等

2. 研究方面部分強調以建構論者的方法作為基礎

(四) 實施程序

1. 必須認定承受風險的政策利害關係人為何

任何一項公共政策皆涉及或多或少的利害關係人，進行政策評估時，必須注意政策受益者、犧牲者為何

2. 必須界定利害關係人的主張、關切與議題

政策評估者必須採取將心比心的同理心態度，以了解政策利害關係人的需求以及意見

3. 必須營造質化評估的系絡與方法論

政策評估者須採取人性關懷與社會互動的對話方式，從人性的角度去關懷政策利害關係人，以利營造質化評估系絡

4. 在建構利害關係人的主張、關切與議題過程中能夠取得共識

政策評估重點在於取得所有政策利害關係人的共識，故必須設法設計出可以獲得共識的標準

5. 對於欠缺共識的主張、關切與議題，必須設定妥協時程表

當政策利害關係人之間無法取得共識時，政策評估者須建構時程表，以進行真心的談判與誠懇的妥協

6. 開始蒐集有關妥協議程的訊息

談判或妥協議程的設定為第四代評估的關鍵，故政策評估者必須盡力在實務上或文獻上蒐集資訊，以利協商成功

7. 必須建立利害關係人論壇，以進行妥協

政策評估者可以透過建立論壇，使政策利害關係人可以暢所欲言，以消除歧見

8. 將已具共識的妥協事項作成報告

若某些要求、主張已經達成共識，就應該製造報告，並促請主管機關有所作為

9. 必須將尚未獲取共識的主張、關切與議題繼續前面的順序重新建構一次

進行妥協與談判必須具備耐心，將尚未取得共識的議題重新建構，直到取得共識為止

十、 政策評估結果的運用方式

政策評估之功能在於其提供之結果，將有助於改善或調整公共政策，其結果的

運用方式有以下三種:

1. 直接應用

指決策者以及其他利害關係人，對於某一項方案或計劃所產生的特殊觀念、發現與建議等，直接將其運用在政策改善上，此為政策評估者最樂見的現象，根據唐恩的說法，可以透過以下方式直接應用:

(1) 政策方案調整

在政策執行後，發現人力、資源有所不足，則必須調整執行的方法或技術等

(2) 政策方案持續

政策執行狀態經評估後，認為已經初步滿足政策利害關係人的需求、價值等，故可繼續執行，而無須修改

(3) 政策方案終止

政策執行情況經評估後，發現不如預期或是反而導致其他問題出現，即應終止該政策方案的再執行

(4) 政策方案的重組

亦即對於政策方案認定的問題重新進行界定，以免發生用正確方法解決錯誤問題的情形再次發生

2. 概念性應用

指對於某一項政策的衡量，僅具有啟發性意義，亦即僅能給予決策者思考的方向，但無法直接拿來使用

3. 說服性應用

指政策評估的結果，被決策者或政策利害關係人用來作為支持或反駁某種政治立場的依據

十一、 政策評估方法-影子控制

(一) 意義

屬於準實驗設計的一種，政策方案的評估結果係由具有特殊看法的人來估計，之所以稱為影子，是因為這種估計方式通常為模糊且不明確的，這些具有特殊看法的人包含專家、政策執行者以及接受政策的標的團體，其操作方通常是透過諮詢上述人員，以獲得對政策的評價

(二) 方式

1. 參與者自評法

參與者自評的評估對象為政策的標的團體，根據其對政策的滿意程度，作為評估標準，但可能導致評估過於主觀，而導致評估僅適用於該個人，而沒辦法運用在所有人的經驗上

2. 專家評斷法

此種評估法的對象為專家，該專家必須具備了解該法案的知識，或是對於相關方案評估結果有相當程度的了解，專家評估不該過度依賴執行人員給予的資訊，否則將失去專業人員之專業判斷

3. 執行人員評估法

執行人員評估對象即為執行人員本身，藉由執行人員的自我評估，可以直接反映第一線的真實情況，但其缺點在於執行人員通常難以發現自我缺陷，或是即使有發現，也會選擇隱瞞或有所保留，導致評估結果不夠客觀

(三) 評論

影子控制的優點在於評估花費的成本最少，但缺點在於缺乏信度，無法明確顯現政策執行的結果價值，故僅適用於小方案，或是非常成功的政策

十二、 政策指標

(一) 意義

近年來世界各國政府日漸重視政策指標的訂定，而所謂政策指標，根據麥格瑞的定義，即是將公共統計數值用於衡量公共政策的工具，而與其相對的為社會指標，係指政策評估家以量化指標追蹤社會狀況與趨勢，例如：空氣汙染指標等

(二) 發展政策指標的價值

政策指標可以用來協助政府部門以及政策利害關係人制定公共政策，其具有三項價值：

1. 純經濟性效益

或稱為成本效益，任何可以以貨幣化方式呈現的價值皆屬之

2. 主觀性福祉

或稱為社會福利，亦即民眾或是政策利害關係人對於某一政策感到快樂的程度

3. 公平性

或稱為賞罰公平，亦即公共政策不只須重視其所提供的社會福利總和，同時亦要考慮社會福利的分布情形，例如：考量政策是否有利於弱勢族群等

(三) 政策指標與社會指標的差異

1. 社會指標反映整體社會變遷趨勢

社會指標不見得具有政策意涵，而政策指標是針對政策所作之衡量指標，其結果可以提供決策者所關注的訊息，並作為改善的依據

2. 社會指標強調統計數字

社會指標通常是客觀地且科學地反映社會變遷狀況，而政策指標通常會納入倫理以及規範性價值，例如正義

3. 社會指標並非目標取向

社會指標僅是某社會概況的統計數字，而政策指標則表現出目標取向，亦即政策是否有解決問題

十三、 政策評估問題

1. 政策目標釐清不易

以政策目標實現程度作為評估方法是政策評估者的共識，但是政策目標很難找到一個明確、系統性的目標

2. 成敗標準難以界定

政策成敗的標準是相對的，會因不同政策偏好與政治態度而異

3. 副作用

當評估某項公共政策時，可能會引起他項政策的反效果，例如：針對軍公教改革進行評估，會使許多軍教人員提前退休

4. 資訊缺乏

政策評估普遍缺乏欠缺深度與廣度，前者希望能夠了解民眾內心想法，後者則希望知道政策對國際關係的影響

5. 評估方法的選用

不論是量化還是質化，都無法對政策評估提供一致性滿意方法

6. 政治敏感性問題

政策評估者對於既得利益者可能是一種威脅，並造成反彈情緒

7. 評估成本

政策評估需要大量經費，成本所費不貲，當政府預算呈現赤字時，評估往往成為削減預算的犧牲品

十四、 政策影響(policy impact)

所謂政策影響，係指政策施行後對於標的人口的心理、行為以及政策順服改變的程度，通常可以採用量化與質化分析方法，前者例如準實驗設計、真實實驗設計等均屬之，優點是可以透過完整數據檢驗政策的實際影響，缺點是對於重要政策做實驗容易造成民意反彈，而後者例如深度訪談法、焦點團體分析法或是政策德菲法均屬之，優點在於可以深入了解標的人口的實際看法，缺點是耗時耗力，現今一般使用「參與者自評法」、「專家評斷法」及「執行人員評估法」等方法來進行政策影響的評估

附錄、歷屆試題

1. 政策評估有那些一般性標準？請以任一原住民族政策為例說明之。(108 原民 4 等 公共政策)
2. 評估政策執行成敗是一項非常複雜的工作，必須從事縝密的思考與規劃，而思考評估時機問題的系統方法之一是透過「可評估性評估」(evaluability assessment) 的程序加以了解。請說明規劃政策評估的步驟與成功方案的標準，) 以及「可評估性評估」的意涵與特質。(108 退除役 3 等 公共政策)
3. 最理想的政策影響評估方法，首推實驗的方法，但在執行上與道德上常較具難度。因此，一般會採取「參與者自評法」、「專家評斷法」及「執行人員評估法」來進行。請就上述三者的運作方式、優點及缺點，加以分析。(107 一般警察人員 3 等 公共政策)
4. 請分別說明實驗評估中實驗室實驗、實地實驗與政策實驗的內涵。(107 身心障礙 3 等 公共政策)
5. 政策評估依其進行的時機可分為那幾種類型？又一般而言，進行政策評估時可能會遭遇到那些困難？並請提出其防範之道。(106 地特 3 等 公共政策)
6. 吾人進行政策評估時，需要建立評估標準，作為判斷政策是否達成目標的依據。請以國內現行防止酒駕政策為例，討論政策評估的標準為何？(105 高考 公共政策)

7. 原住民族委員會透過「精實創業輔導計畫」活化原住民族傳統智慧、增強青年創業知能及提升創業存活率，請由回應性評估理論說明如何進行政策評估。(105 原民 3 等 公共政策)
8. 唐恩與波伊斯特提出政策評估六項標準包含:適當性、效率性、效果性、充分性、公正性以及回應性，試舉實例說明此六項標準之內涵與如何應用?(104 升官等 行政學)
9. 垃圾費隨袋徵收政策已在臺北市及新北市實施一段時間，請設計一套評估指標，評估該政策的成效。(104 地特 3 等 公共政策)
10. 假設某直轄市準備實施垃圾費隨袋徵收政策，因為市長非常關心該市平均每一個人所製造的垃圾量是否會因為這項政策而減少。所以，市長特別交代，以該市的 20 個區為分析單位，然後利用回溯控制 (reflexive control) 的干擾時間序列設計 (interrupted time series design)，配合量化方法來評估這項政策的淨效果。請詳細說明您會如何操作市長所交代的評估任務?(104 原民 3 等 公共政策)
11. 政策評估結果可提供相關公共政策決定的參考依據，請討論評估結果在應用上常見的三種類型。(103 一般警察人員 3 等 公共政策)
12. 何謂「政策指標」(policy indicators)？發展政策指標的價值為何？政策指標與社會指標的差異何在?(103 高考 公共政策)
13. 政策監測 (policy monitoring) 係指政策實施情況與其結果間的描述，其具有順服、審計、會計與解釋等功能，請舉政策實例逐一說明其政策監測之各項功能。(101 高考 公共政策)
14. 何謂政策評估？妨礙政策評估有效完成的基本問題有那些?(101 地特 3 等 公共政策)
15. 請將下列名詞，先翻成中文後再解釋之：(四) Policy Monitoring (100 身心障礙 3 等 公共政策)
16. 請簡要解釋下列各項：(四) 第一代政策評估 (First Generation Policy Evaluation) (100 原民 3 等 公共政策)
17. 古巴 (Egon G. Guba) 與林肯 (Yvonna S. Lincoln) 提出以相對主義與建構主義為基礎之第四代回應性評估，請舉實例說明如何進行第四代評估的程序。(100 地特 3 等 公共政策)
18. 何謂政策影響 (policy impact)？試說明政策影響的分析方法。(100 退除役特考 3 等 公共政策)
19. 何謂方案評估 (program evaluation)？如何提升方案評估在決策過程中的效用?(99 高考 公共政策)
20. 何謂政策評估？評估標準有那些？試就「消費券」發放政策說明之。(98 退除役特考 3 等 公共政策)
21. 解釋名詞：(三) 規劃評估 (planning evaluation) (98 退除役特考 3 等 公共政策)

22. 何謂政策評估？根據學者林肯（Y. S. Lincoln）和古巴（E. G. Guba）之分析，可分為那四種階段？試就各階段之內涵與特點加以扼要敘述之。(98 身心障礙 3 等 公共政策)
23. 一般而言，政策評估有「過程評估」(Process Evaluation) 與「結果評估」(Outcomes Evaluation) 之別，試分別說明二者的意涵；請以「開放大陸觀光客來台旅遊政策」為例，說明二者如何應用在此政策上。(97 身心障礙 3 等 公共政策)
24. 通常評估一項重大公共政策往往所費不貲，故在進行政策評估之前必須進行可評估性評估 (evaluability assessment)，請扼要闡述其意義，其進程序究竟為何？(97 地特 3 等 公共政策)

第二十九章、政策變遷

一、基本概念

所為政策變遷(Policy change)，係指一項或多項當前政策被其他政策所取代的現象，亦即舊政策的修改與新政策的被採納，而政策變遷的理由，在於以下三種：

1. 當前的政策可能產生不良效果，故需要在政策上有所修改，以回應民眾需求
2. 長年以來，政府通常會擴大某項政策領域的活動範圍，以提升政府治理能力，政策變遷將有助於擴大原本政策範圍，而無須重新開創政策領域
3. 為了避免政策終結造成民眾的不安全感，因盡量避免制定新政策，而以政策變遷作為因應環境的方式

二、變遷方式

1. 政策創新

亦即在特定政策領域上制定一項全新的法律或計畫，以取代舊法律或計畫

2. 政策賡續

亦即在現行政策基礎上做漸進改進，而不會大幅變動政策內容

3. 政策維持

亦即維持原本的公共政策，而不做任何改變

4. 政策終結

亦即直接將舊的公共政策終結掉，並以全新之政策取代之

三、變遷型態

學者彼得斯認為政策變遷具有以下幾種型態

1. 直線型

係指現行政策直接被其他政策加以取代

2. 強化型

係指將某些過去的舊政策併入新政策當中，以強化新政策的內涵

3. 分離型

係指將某項政策或計畫分成兩種或多種以上之政策

4. 非直線型

此為較複雜之政策變遷型態，可能成立新的行政機構，或是在許多舊政策中制定另外一套新的政策或計畫，例如：扁政府的全民內閣，採用國民黨唐飛當任閣揆，以國民黨舊政策，加入民進黨新政策中

四、政策變遷的模型

(一) 循環型觀點

1. 保守主義與自由主義來回移動

由史勒辛格所提出，認為美國國家氣氛在保守主義與自由主義中來回移動，一邊是國家承諾保障個人追求私人利益，一邊是為了達成公共利益而制定社會福利政策

2. 30 年為一循環

史勒辛格認為 30 年為一循環，亦即年輕世代在這些年之內受到政治意識形態的蠱惑，並在 30 年後由其掌權，進而施行在以前所學到的思想

(二) 演進或政策學習觀點

1. 主張

或稱倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF），為第三代政策執行的一個主要學說，由薩柏提爾所提出，認為政策執行本身的最終目的就是要改變政策，故將政策執行改由政策變遷取代

2. 變遷原因

薩柏提爾認為變遷的原因有以下種：

(1) 政策次級系統內各種倡導聯盟的互動

(2) 次級系統的外在改變

包含社經條件與科學技術的變遷，以及系統治理聯盟的改變，前者如資訊傳輸的方式改變，促使政府重視社群媒體的發展，後者如大選過後的政黨輪替，內閣由不同人擔任，則政策走向勢必改變

(3) 系統穩定變數的影響

包含了以下三項：

● 基本憲政結構

憲政規範會影響政策走向，例如重視民主的國家會以具有競爭性的選舉作為選擇領導人的方式

● 自然資源的分配

資源有限慾望無窮，政府僅能以有限的預算進行投入，對獲得預算與未獲得者均造成重大衝擊

● 社會價值與社會架構

人民對於當前世界的道德觀與文化認知，將會影響政策進行變遷

3. 變遷方式

當次級系統因外在事件的影響，例如貿易戰爭，每個倡導聯盟為增加資源，從外來環境取得資訊，並修正其策略，努力產生政策學習，並導致持久性意圖改變，進而使公共政策修正或產生

(三) 反彈或鉅齒型觀點

1. 政策變遷呈現鉅齒型

由阿曼達與史卡西坡所提出，當一項政策從有利於某一個團體，到有利於於另一團體，並非是自由主義轉向保守主義，而是一種不規則的型態

2. 強調階級鬥爭

政策變遷是透過階級鬥爭與相互競爭的社會聯盟產生

(四) 相同點

1. 從短期來看，反映變遷中的美國價值
2. 從長期來看，則是解釋為何發生政策變遷

(五) 相異點

1. 觀察時間幅度長短

循環為 30 年，演進為 10 年而反彈則認為 100 年會進行政策變遷

2. 價值觀不同

循環觀點是在自由保守之間搖擺；而演進觀點則是基於倡導聯盟之政策次級體系的努力；而反彈觀點則是強調政策變遷是反應階級利益的主張

附錄、歷屆試題

1. 解釋名詞：(五) 政策變遷 (106 身心障礙 3 等 公共政策)
2. 當代對政策變遷 (policy change) 的理論模型解釋主要包括循環性 (cyclical) 的觀點、演進或政策學習性 (evolutionary or policy-learning) 的觀點，以及反彈或鉅齒型 (backlash or zigzag) 的觀點等，試申述其意涵並比較其異同。(106 高考 公共政策)
3. 何謂政策次級體系？政策次級體系為倡議聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 重要內涵，請闡述倡議聯盟架構，並以年金改革政策說明之。(106 高考 公共政策)
4. 請詳述政策變遷意涵，以及造成政策變遷的原因。通常政策變遷有一定的標竿原則要遵循學習，請詳述政策變遷的原則。(101 身心障礙 3 等 公共政策)
5. 請說明倡導聯盟架構 (Advocacy Coalition Framework, ACF) 的內涵？並簡要舉例說明之。(100 地特 3 等 公共政策)

第三十章、政策終結

一、基本概念

Bewer 將政策終結定義為，政策與計畫的調適，當政策或計畫無法發生功能或是已經多餘或過時時，將該政策與計畫停止執行，政策終結的原因可能是公共問題已經得到解決，人民也已經滿足，亦有可能是某些政策或計畫確實效果不彰

二、類型

1. 功能終結

係指某項政策功能領域終止

2. 組織終結

係指行政組織的終結

3. 政策終結

此為廣義的概念，是指當某項政策理論基礎不在適用，而終結該政策的執行

4. 計畫終結

計畫是政策中的具體項目，指涉範圍較為狹窄，計畫手段的結束即是計畫終結

三、 政策終結困難的理由

政策終結之所以非常難以實現，原因在於其必須承認過去政策的錯誤或失敗，故容易遭到既得利益者串連反對政策終結勢力，以爭取政策賡續

四、 政策終結的困境

1. 認知上的不情願

對於許多人來說，尤其是既得利益者，皆不願看到政策終結，因為終結即代表自己的政策失敗

2. 欠缺政治誘因

對於許多政治人物而言，承認過去的政策為失敗，所帶來的邊際利益太少，例如：選民不在乎等

3. 制度的永久性

許多機關或政策制定的出發點皆為永續發展，更何況當組織面對外在威脅時，通常具有一定程度之調適能力，以因應終結

4. 動態的保守主義

係指組織與政策都是動態實體，且具有反抗變革之保守傾向，亦即成功政策不一定要以終結舊組織作為政策犧牲品，亦可以透過重新設定組織目標，或是進行部分修改來改善現行狀況

5. 反終結勢力結盟

通常被終結的既得利益者會基於生命共同體的動機而集結再一起，形成不可忽視之反終結勢力

6. 法律障礙

亦即在強調行政機關要依法行政下，要終止某機關或政策一定要通過法律

7. 高度的發動成本

當反終結勢力出現時，政策終結者如要對抗該勢力，勢必要付出高度的政治資源以及成本，或提供該勢力所能接受之備選方案，以換取終結行動繼續進行

8. 反效果

政策終結可能會波及無辜者，並造成社會同情該成員的效果，而提高了政策終結的困難度

9. 延宕與拒絕

即便政策終結已經授權執行，該項終結決策可能以執行不力或僅執行部分等理由，而延緩政策終結的進行

五、 政策終結的執行策略

1. 事前妥善計畫

在進行政策終結前，終結者應利用時間塑造良好政治氛圍，讓利害關係人心理有所準備

2. 降低反對聲音

政策終結者所提出的理論基礎必須完整，且必須針對不同型態的政策終結支持者與反對者，施以不同的因應策略

3. 進行利益交換

對於那些因為政策終結，而喪失利益的利害關係人，給予利益上之補救措施，例如發放救濟金等

六、落日立法(sunset law)

(一) 基本概念

係由美國學者馬思凱首先提出，係指立法機關透過定期性檢視某特定法案或政策，檢視其是否有繼續存在之必要，其目的在於為了因應社會快速的環境變遷，透過立法程序，將原本制定之法案，在附有停止期限情況下漸漸失效

(二) 實務運用

在過去公共行政實務中，零基預算最能體現落日立法的概念，因為其希望每年度預算皆須從零思考，重新檢視該預算的必要性與成效性，而對美國各州政府而言，落日立法並非直接用來終結機關組織命運，而是用來全面性評估當前所有州政府機關績效的審查機制

(三) 優點

落日立法對於阻止政府無限制的制定無用之法律與政策，導致政府規模逐漸擴大，預算也愈來愈多的現象，具有良好效果，簡言之，落日立法有助於控制政府規模、預算與法律

(四) 缺點

1. 部分政府雖然經落日條款之運作而終結，但也因此產生新機關
2. 議員對於落日立法具有錯誤印象，誤以為落日立法可以立即讓不合時宜的政策退場，但落日立法成功的關鍵在於嚴謹的審查制度，亦即落日條款容易制定，但落日之後要如何收拾殘局
3. 議員大多欠缺衡量機關績效的指標與資訊，無法針對這些機關進行成本效益分析，以致落日條款不容易制定客觀的衡量標準

(五) 日落條款的相對-日出條款 (Sunrise Clause)

相較於日落條款，日出條款係指將具有生效期限的法律或政策，延長其生效期間，其目的是讓行政機關在政策或法律正式開始實施前，可以先有一定時間進行準備

附錄、歷屆試題

1. 何謂政策終結？為何終結一項政策如此困難？終結一項政策時，到底會遭遇什麼困境？請詳細說明之。(107 高考 公共政策)
2. 請將以下專有名詞先翻成中文後，再加以解釋。(二) Sunset Legislation (102

高考 公共政策)

3. 四、請簡要解釋下列各項：(二) 日出條款 (Sunrise Clause) (100 原民 3 等公共政策)

第三十一章、政策學習

一、定義

所為政策學習，可以從內部與外部兩個角度觀之，以內部而言，係指基於過去政策後果與新資訊觀點，調整當前政策目標，以提高統治效果，故政策學習是一種內在的自覺意識，例如政策制定者的自我反省，而從外部而言，係指對於經驗性行為之相對地持續改變，通常這種改變是基於外在刺激的反應，例如利益團體的抨擊

二、類型

1. 外部學習

這種政策學習的動力源自於公共政策過程以外之力量，由於政策制定者希望加強政策適應環境的能力而改變政策方向，其學習的主體是大型的政策社群，學習的目標是政策問題

2. 內部學習

這種政策學習的動力源自於公共政策過程本身的認知，由於政策制定者本身的自覺意識，期望改善政策目標與技術，其學習主體是小型的、專業技術的政策網絡，學習目標則是政策工具或政策情境

三、教訓汲取(lesson-drawing)

是內部學習的一種方式，其所關心的議題為要如何透過政策工具進行政策學習，其方式有以下五種：

1. 複製

將某項已推動且成效良好的方案，完全地加以複製

2. 模仿

以某項值得學習政策為標竿，並將其成功經驗移植到自己的政策中

3. 混合

將值得學習的政策與某項政策與以結合，同時並存，形成一個全新組合的政策

4. 匯合

吸納各種不同值得學習的政策，並根據本項政策的特殊要件與需求，加以融會貫通，形成一個全新政策

5. 激發

從觀察、欣賞與模仿其他值得學習的政策過程中，啟發出新的政策思維，發揮創造力，研擬出完全創新的新政策

四、政策擴散

(一) 基本概念

所謂政策擴散，係指一種將某特定時空背景之政策，轉移至另一時空背景執

行，故是一種動態過程，另外，政策擴散亦重視政策創新與學習，強調政府透過學習並改革現行政策，最後，擴散亦會受到媒體因素以及資訊內容的影響，故與政策行銷亦有相似之處

(二) 類型

1. 透過會議進行資訊交換，例如：地方間的資訊交換
2. 在各地理區域間擴散
3. 受內部政治、經濟以及社會力量的影響

附錄、歷屆試題

1. 何謂政策學習？何謂政策擴散？請以我國地方政府的一個特定政策方案為例，解析政策學習與政策擴散的內涵及相關影響因素。(102 地特 3 等 公共政策)

第三十二章、重大政策議題觀摩

一、死刑議題

(一) 何謂死刑

所謂死刑即是透過國家公權力將罪犯的生命予以終結，方式因應各國風俗不同而有所不同，例如滿清十大酷刑、注射藥劑或是砍頭等

(二) 贊成死刑廢除的理由

1. 國家價值觀問題

刑法上有所謂的生命權絕對保護原則，係指人民生命權法位階遠高於其他公民權，故任何殺人行為皆是不被允許的，此處價值觀的問題在於國家要求人民不得殺人，但卻仍運用公權力殺害人民

2. 誤判情形普遍發生

死刑的發生是不可回溯的，亦即人死了就不得再復生，所以任何誤判基本上皆是不可挽回的，而法官並非上帝，無法代替上帝做決定，在考量誤判很常發生的情況下，廢除死刑是必要的

3. 死刑嚇阻不一定能發揮效果

死刑從其出現起，歷經千百年皆未消失，並沒有一個國家因為有死刑而完全沒有任何人犯值得判死刑的罪

(三) 不贊成廢除死刑理由

1. 相對生命價值觀

有論者認為生命僅具有相對價值觀，亦即殺人的行為所稱之生命應分為被害人與加害人兩種，對於前者被害人生命應具有絕對價值，而對於後者，則認為此人既然泯滅人性而殺了人，其生命就不在視為需要受到絕對保護

2. 死刑無法遏止犯罪，但可以解決有問題的人

死刑遏阻雖不能發揮預期效果，但至少可以將罪大惡極之壞人繩之以法，使其為自己的所作所為付出代價

3. 誤判解決辦法

我國對於死刑的判處日漸完善，藉由三級三審訴訟制度的完整保護，誤判情形可預期大幅減少

(四) 參考資料

1. 我支持廢死？我反對廢死？問自己這三個問題瞭解正反爭議。The news lens 關鍵評論。

<https://www.thenewslens.com/article/18189>

2. 死不死刑，保護了誰？——常見的七個廢死理由。法操 FOLLOW

<https://opinion.udn.com/opinion/story/9668/2415096>

二、澎湖是否應設立觀光博弈特區

(一) 背景

我國於 2009 年修正離島建設條例，賦予離島設質博弈特區的法源依據，其目的是為了解決離島嚴重的人口流失問題，期望透過博弈特區帶動當地觀光，但此次修法引發政府與當地人民之間的論戰

(二) 贊成設立博弈特區的理由

1. 帶動當地經濟發展

離島地區因受限於先天的地理環境劣勢，導致不易引進巨大經濟市場或建設，但若成功設置博弈特區，將促使財團開始將資金投入該地建設，例如餐廳、旅館等

2. 促進人才回歸

離島地區因為缺乏足夠的教育與工作機會，導致當地人口成年後即搬離，農村在老一輩相繼過世或無法工作後逐漸荒廢，設置博弈特區可以促使年輕人回歸，促使勞動產業重新在離島蓬勃發展

(三) 反對設立博弈特區的理由

1. 博弈特區無法改善當地產業結構

澎湖等地的農村與漁村占大多數，而博弈特區雖然可以帶來當地旅館與餐飲業商機，但對於本土工作卻絲毫沒有任何幫助，反而把剩餘不多的農村與漁村人力抽出，轉為經營餐館與旅館

2. 環境變遷

賭場與大型遊憩區的設置，將導致當地自然地景的消失，生態亦遭受到破壞，賭場興建反而可能造成環境污染的不可逆

(四) 參考資料

離島發展博弈的代價太大，不是政府或民間任何一方能負擔得來。The news lens 關鍵評論。

<https://www.thenewslens.com/article/82618>

三、公職人員財產來源不明應否罪刑化

(一) 背景

依照我國公務人員財產申報法的規定來看，檢察官本於無罪推定原則，對於找不出實際事證的財產不明案例不得治罪，但因現行公務人員貪污的機制，大多

來自洗錢或是逃漏稅之匯出，檢察官本就難以發覺甚至掌握實際事證，在加上當事人對於檢察官的訊問通常選擇避達或是答非所問，導致檢察官無所適從，而有公職人員財產來源不明應否罪刑化之爭論

(二) 財產來源不明罪刑化之優點

1. 提升行政辦事效率

目前我國洗錢大都透過海外銀行或境外公司負責，但我國因欠缺相關法源而對於海外財產無法進行追查，而罪刑化以後可以透過法律依據，請求海外有關機關協助我國辦案，此舉將有助於提升行政效率

2. 嚇阻效果

財產不明罪刑化後，公務人員必須負起舉證責任，亦即檢察官可以透過推定貪汙，來要求某公務人員對於其名下不明財產進行說明，對於欲貪汙之公務人員可以起到嚇阻效果，使其不敢輕易接受他人的賄賂

(三) 財產來源不明罪刑化之缺點

1. 違反憲法所保護之人權

基本人權裡面為了保護人民不受國家之非法追訴，設有緘默權、無罪推定以及被告不自證原則，財產不明罪刑化相對於要求公務人員放棄基本人權，而受國家對於其財產權的完全監督，此種行為並不符合比例原則

2. 財產來源不明罪刑化不一定能達到嚇阻效果

財產來源不明是否需要罪刑化，差別僅在檢察官是否可以獲得外國機關協助以及當事人所提供的證據而已，但對於當事人是否刻意湮滅證據或是隱匿不講無任何限制可能

(四) 參考資料

康逸琪。我國公務人員不明財產是否入罪化

<https://www.shs.edu.tw/works/essay/2009/09/2009090118330301.pdf>

四、我國要不要採認大陸高等學歷

(一) 背景

為了促進兩岸交流，以及達成高等教育國際化等理由，我國於民國 99 年增訂陸生三法，作為中國大陸大學學歷的臺灣學生返臺繼續升學或就業的法源依據，其中即包含了採認大陸高等學歷之內容

(二) 採認高等學歷之優點

1. 促進在中國之台商子女回國就讀

採認高等學歷將有助於我國高等教育與外國接軌，使就讀中國大專院校的人才回流，並為我國學術產業有所貢獻

2. 引進大陸高階人才來台服務

中國的北京大學或是清華大學等高等教育學院，所具有的專業知識可以為我國企業增添動力

(三) 採認高等學歷之缺點

1. 台灣與大陸的價值觀矛盾

台灣為民主國家，而中國為共產主義威權國家，兩者之間對於政治的理解不同，對於教育的理念亦會不同，兩者價值觀差距反而會造成兩岸之間更多衝突

2. 影響台灣大專院校招生情形

台灣學生會大量至中國就讀大專院校，而導致我國大專院校招生不良，同樣地，大陸學生若是來台就讀，亦有可能會瓜分我國大專院校之資源

五、聯合國原住民族權利宣言

(一) 背景

國際上對於原住民文化的保護，首見於公民與政治權利國際公約第 27 條以及經濟社會文化權利國際公約的第 15 條，但此時原住民等字眼尚未出現，其保護僅限於第二代人權的保護，故對於原住民的實質保護，必須等到 2007 年聯合國所通過之原住民族權利宣言始趨完善

(二) 我國對於原住民族之保護

聯合國原住民族權利宣言雖僅具有柔性立法的功能(亦即非正式立法，他國不願執行亦無強制力)，但我國仍可以藉由原住民基本法之制定，完善原住民文化之保存，原基法之制定應注意以下三個面向：

1. 原住民之基本權利

此為原住民法最重要的核心概念，例如保障原住民之教育權、工作權或媒體使用權等

2. 修正、制定或廢除相關法令

我國在原基法通過後，尚須通過原住民族自治、教育等相關法規

3. 制定政策、制度與措施

政府必須制定保障與促進原住民權利之政策，例如：部落更新計畫、回復部落及山川傳統名稱等

(三) 參考資料

官大偉。原住民族委員會「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」原住民族權利教育訓練教材

<https://www.apc.gov.tw/portal/getfile?source=2D838540F5D6F659FAFB9859EF31AC3B381A272F479D65D98D902DFAAFC2E154BE10399161840621E46F516AAAE317A356DF0221AD26C4AD3B91B9DF71659F0C&filename=62D00E98C6C2AD526650D72E0C9712247292810EECF1C4A445BF2531C8AD84756DD810AB7956860715E6A529B9D3427D>

附錄、歷屆試題

1. 我國近幾年有幾個重大政策議題，備受各方關注也極具爭議性。例如：我國要不要採認大陸高等學歷？澎湖可否設置觀光博弈特區？公職人員財產來源不明應否罪刑化？試說明這三項政策議題的支持者與反對者的主要論述。
(99 高考 公共政策)
2. 如果你是我國行政院原住民族委員會官員，在得知聯合國大會通過《聯合國原住民族權利宣言》(United Nations Declaration on the Rights of Indigenous

Peoples) 的第一時間，你會向長官建議那些回應與作為？ (97 原民 3 等 公共政策)

附錄、速讀筆記

第 1 章 公共政策概念

1. 公共政策:包爾，公權威當局所進行之活動(對於個人及私部門集體行為具有強制力之合法政權)、有意圖的行為(達成社會目標)、行動或不行動(積極與消極作為)、問題導向(解決社會問題)
2. 賽局理論:研究兩個或兩個以上之決策者，在決策場合，所做出之理性決定，其中決策者須擬定策略，並考量對手可能會採取的行動
3. 賽局理論特性:含不幸結果、選擇損失最小、採用抽象推理(決策者皆理性)
4. 管制性政策:權威當局設計一致性管制規則，以指導政府或標的團體必須遵從方能採取行動的政策，被管制者負擔更多義務，例如:環評
5. 重分配政策:權威當局將某一標的利益或義務，轉嫁給另一標的團體宿受或承擔。例如:累進稅率(富者減少利益，窮者增加利益)
6. 自我管制政策:權威當局並未設定嚴格的標準，僅有設定原則性規則，委由各政府或標的團體自行決定如何行動，例如:教授治校
7. 分配性政策:權威當局將利益或義務轉嫁給不同政府或標的團體承擔或享受，例如:921 大地震各縣市政府必須協助(有福大家享，有難共同擔)
8. 近代政府管制革新方向:自我管制政策增加、分配性政策佔有大多數
9. 自由 vs 保守:規模(小 vs 大)、市場(自由 vs 計畫)、傳統價值(接受 vs 容忍)
10. 沉默輸家定義:威瑪，人民都認為不關自身的事或是對自身利益危害甚小甚至尚未出生，所採取沉默不回應方式，而其他在此政策上積極爭取自己權力的團體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
11. 沉默輸家成因:欠缺資訊、社經條件差距、教育程度、沒有時間、欠缺管道

第 2 章 公共政策模型

1. 艾利遜古巴危機一書:認為國際危機可以用三種模式來分析，分別為理性抉擇、組織過程、政府政治
2. 理性抉擇模式定義:政府行動即是將國家策略目標極大化之方案選擇結果，因此，國家考量的是國家總體利益與安全
3. 理性抉擇優缺點:優(優先考量國家利益)、缺(對於決策者個性難以掌握、決策者動機分析不易、錯覺和誤判常發生)
4. 組織過程模式:組織決策不完全依靠理性，而是依賴組織功能的例型產出，亦即 sop，(t 時刻的決策依賴 t-1 時刻之例行活動，而 t+1 則是用來預測)
5. 組織過程模式優缺點:優(提供導引準則)；缺(缺乏彈性、本位主義、即使成本大於利益也會繼續推動)
6. 政府政治模式定義:強調政府內部不同的參與者互動所產生，亦即決策不是理性運作的結果，而是不同利益妥協、交易、協商的結果

7. 政府政治模式優缺點:優(解釋不同角色競逐的結果)、缺(模式太簡化)
8. 菁英主義主張:菁英與群眾、菁英具有極高社經地位、群眾邁向菁英緩慢(為了維持穩定)、菁英共識(尊重私有財產、有限政府、個人自由)、政策反映菁英偏好、菁英對群眾有重大單方面影響、由上而下之決策方式
9. 菁英主義優缺點優(反映開發中國家真實情況)、缺(反民主、忽略權力互動與流動、群眾即使冷感也還是會去投票)
10. 多元主義主張:個人與他人關係的表現、權利並非持續性的(針對特定議題)、菁英群眾沒有永遠區別、領導是流動性的、社區是多元權力基礎(沒有任何團體可以獨自把持)、存在相互競爭
11. 多元主義優缺點:缺點(忽視國家積極角色-僅是協調者、利益團體並非唯一因素、僅適用高度多元化社會)
12. 統合主義定義:史密特，是一種利益代表系統，代表利益單位被組成數目相當有限之單一、強制性的、非競爭性、功能分化的團體類別
13. 統合主義基本概念:國家與利益團體可被組合(透過法令制度化)、功能分化階層結構、各利益代表必須具有報酬與懲罰制度(登峰團體-全國利益團體)
14. 統合主義分類:國家統合主義(由上而下，中央為權力核心)、社會統合主義(由下而上，協會之需求與團體內部之互動過程)
15. 統合主義優缺點:優點(彌補過度個人資本主義、國家干預增加、深化利益團體參與政策過程)、缺點(只反映歐洲、哪一種利益團體值得重視、很容易過度介入、缺乏利益團體重要性分析)
16. 模型分類:描述型(描述、詮釋與預測)、規範型(價值實現極佳化建議)

第3章 利害關係人

1. 利害關係人:每一政策顯示出來的利害關係必然都會出現一個表達該利害關係的團體，其表達的需求，一為期望他們的利益可以被制定者聽見，二為即使不被採納，可以藉此向制定者表達立場
2. 利害關係人重要性:政策制定者必須公平地認定與考慮所有政策利害關係人的立場或態度，方足以制定符合公益的公共政策，否則社會若有不平之鳴，反到會使政策難以執行
3. 利害關係人與標的團體差異:前者範圍較廣未必僅包含政策實施的標的團體
4. 政策利害關係:受益者(補貼老人)、受害者(家中沒老人)、中立者(政府)
5. 利害關係人基本特質:梅森與米羅夫，目的(自利或公益)、信念(環境或經濟)、資源、特殊知識、忠誠(凝聚力)、與其他利害關係人的關係(權力)
6. 認定政策利害關係人:法令、地位(政策結構位置)、聲譽、社會參與、意見領袖、人口統計、組織
7. 多元觀點分析法:林斯東，技術觀點 T(最佳化模型-成本效益)、組織觀點 O(組織過程角度解決問題-標準作業程序、公私部門合作)、個人觀點 P(人性角度分析-直覺)
8. 多元觀點 VS 利害關係人:主體行動者 VS 客觀行動觀點、整合不同行動者觀

點 VS 整合分析與行動落差、反映人本 VS 兼具人本與科技

第4章 公共性

1. 公共性定義:公共行政為公民福祉與公共利益服務，其目的在於實現公眾的願望與需求，並積極的負起責任
2. 公共性意涵:多元主義(利益團體的私人利益)、公共選擇(理性選擇者自立動機)、立法(民意代表利益)、顧客服務(民眾不一定付的起服務)
3. 公共(公民):不以團體為代表(沉默多數往往沒組織)、不以市場機制、不以人數多寡、不以顧客觀點、不以效率效果(公平正義)、不以齊頭式平等
4. 公民精神要件:福德列克遜，基於立憲基礎、品德崇高、對集體與非集體公共回應、人道與愛心

第5章 公共政策倫理

1. 政策倫理:政策制定者、執行者與評估者推動一項公共政策時，所必須接受的倫理行為規範，如效率、效果，其目的在於找出政策制定的行為準則
2. 政策倫理重要性:現今的公共政策中，大都僅強調效率與效能，亦即要找到最有效率、最具效果之政策方案，以解決社會問題，但某些政策不能單用科學分析方法或是經驗來衡量，尚須考量倫理道德基礎
3. 政務官與事務官區別:政治條件 V S 國家考試、政策領導 V S 政策執行、政治責任 V S 行政與法律責任、變動制 V S 永業制
4. 政務官與事務官倫理標準:政務官(政治回應、政策制定、管理)、事務官(專業理性、政策執行、分析)
5. 政策分析家倫理衝突處理模式:代理人(以主雇利益為主)、父權(主雇為衣食父母)、契約(尊重契約規定)、友情(夥伴關係)、信任(較為適合)
6. 政策分析家處理倫理衝突策略:威瑪與范寧，直言與抗議(非正式管道—抗議、正式管道—直言)、辭職與離開、最後通牒、不忠誠(洩漏)、辭職時揭發與直言到被制止、顛覆(私底下破壞)
7. 公共政策社會公平:單純個人(一人一票)、分部化(農夫與老闆不同稅額)、集團性(婦女就業)、機會(國家考試)、代際間(現代與未來一代)

第6章 政策分析

1. 政策分析:一門應用性的學科，運用多元科學調查方法、政策辯論模式，以創造與轉換可以用在政治場合的政策資訊，以解決政策問題
2. 政策分析內涵:應用性社會科學(事實、價值、行動)、多元調查研究法、多元政策辯論(說服主雇)、製造並轉化政策資訊、適用政治環境
3. 政策分析特質:哈務與強恩，問題取向、科技整合、政治敏感性、主雇取向
4. 政策分析家類型:梅爾斯納，企業(高分析、高政治)、技術(高分析、低政治)、政客(低分析、高政治)、虛為(低分析、低政治)
5. 政策分析家專業倫理:威瑪與范寧，客觀技術(預測後果、主雇為必要之惡、價值取捨由主雇決定)、主雇倡導(沒有具體結論、忠誠、長期關係改變主雇觀念)、議題倡導(含糊性、選擇與自己價值相近雇主、注重政策結果價值)

6. 技術治理領航:強調規範性政策分析，並加入主觀價值觀與思維，運用其對於該專業的知識以及對政治的理解，將政策行銷給雇主以及社會大眾
7. 技術治理諮詢:重視實證政策分析，亦即透過對於事實的觀察，找出最具客觀理性的答案，並將分析結果告知雇主，但不干預雇主抉擇
8. 政策分析家如何推薦好方案:問題分析(分析公共問題)、方案分析(量化分析法)、溝通分析(互動結構化-分階段說明、吸引主雇注意、建立彼此信任-精確資料來源；證據輔佐；明確價值)
9. 良好政治分析家要件:萬達夫斯基，同時掌握藝術(政治技巧)與科學(老練分析)、兼具思考(理性知識思考)與社會互動(懷疑主義-價值無法依偏好排列)
10. 良好分析價要件:卓爾，政策分析家需慎選顧客、以公益為重、顧慮民意
11. 政策分析具體要件:掌握時間(蒐集資訊)、尋找合適問題、專業(統計、經濟)、掌握政治與組織行為、政策倫理
12. 政策分析家專業角色:情報蒐集家、社會工程師(對社會影響深遠)、政策宣導家、參與促成者(民主參與價值的實踐)
13. 政策分析步驟:巴戴克，界定問題、組合證據、建構替代方案、選擇標準、預估結果、面對面交換取捨問題、做決定、說明你的事(方案推薦)
14. 政策分析所需做的事:應該作(認清誰是顧客、應用何種媒介推薦方案-口語或書面、方案推薦應具有邏輯)、不應該作(強迫性限制-不要只想展示某事件、炫耀性分析、只是列舉卻未詳加解釋、報告方式不當)
15. 政策分析內容:內容、過程、產出、評估、制定資訊、過程倡導、政策倡導
16. 政策分析目標:進行事實的客觀陳述、找出規範價值、採取積極的行動
17. 政策分析對象:以雇主為導向，使得政策分析的工作內涵，一方面展現公共事務關懷的核心，另一方面也存在著代理人與委託人之間的關係
18. 政策分析方法:以量化為主，質化為輔，並從成本效益觀點來比較優劣
19. 政策分析範圍:應同時包含社會價值與專業倫理，而不僅止於分析技術講究
20. 政策科學:與公共政策有關之各種系統性知識，著重探討有關公共政策的所有學術與方法理論之議題領域，包含政策研究(政策本身)、分析(內部知識)
21. 政策科學特性:問題導向、多學科、精心設計方法論與理論、價值導向

第 7 章 政策問題建構

1. 政策問題建構:不同背景的政策利害關係人，針對問題的成因與癥結，透過不斷的辯論，對社會問題進行重新認定與澄清的過程
2. 政策問題建構重要性:避免產生第三類型錯誤，故政策分析須完整且清楚的認定待解決之問題為何，才能對症下藥，找出最適解方
3. 第三類型錯誤:不是解決方案錯誤而是問題建構錯誤，即正確答案錯誤問題
4. 問題建構注意事項:重心擺在需求、反映現實觀點、避免本位主義、發揮創意、循環式問題建構、找到根本問題
5. 魚骨圖:石川馨，一種表示問題因果關係的圖形，將問題原因與問題後果之關係以魚骨頭的方式加以表達，亦可稱之為特性要因圖

6. 魚骨圖程序:將問題癥結類別找出來、大要因、中或小要因、透過腦力激盪法找出問題癥結的根因
7. 界線分析法:唐恩，在問題建構的過程中，檢測問題建構系統，亦即後設問題是否周延，因為政策分析者很少面對單一、結構良好的問題，相反的，政策分析者時常面對多元問題
8. 界線分析法運作:透過地毯式抽樣，亦即對政策利害關係人進行訪查，首先必須找出一組對政策問題抱持不同看法的個人，並使這些利害關係人進行面對面的溝通，並請他們指定另外兩名利害關係人，被指名者必須針對前面論述給予評論，一直持續到再也沒有新的指名者為止
9. 大數據分析:是從巨量、複雜、多元的資料當中，搜尋有用資訊，並將其實際運用在分析欲改善的項目上
10. 大數據分析運作:數據資料呈現大量(Volume)、迅速(Velocity)以及多元(Variety)的 3V 趨勢，而為了增加資訊的可信度，論者在加上真實(Veracity)一項標準，故大數據分析即是在此 3+1V 的標準下，進行可用資訊分析
11. 政策問題特性:唐恩第二類型戰略性議題，互賴性(一個政策多元利益)、主觀性(重視人文、設身處地)、人為性(人們共同創設的)、動態性(問題與解決方案)、目的系統(問題性質不同、一個問題會影響整體)
12. 政策問題結構分類:良好(一個決策者、有限方案、有共識、風險低、可以計算)、適度(一個決策者、有限方案、有共識、不確定後果、不可計算)、結構不良(許多決策者、無限方案、衝突、高度不確定後果、完全無法計算)
13. 棘手問題:李特，結構不良的問題亦可稱為棘手(弔詭，Wicked problem)問題
14. 棘手問題特徵:沒有單一標準辨別方案的對與錯、無法列舉所有方案、應然與實然面的差距、難有明確的分析技術、問題通常非常獨特
15. 棘手問題對策:以更廣泛的思維來思考政策變項、合作與協力、採用新的領導方式、活化結構和過程

第 8 章 政策議程

1. 政策議程:一組值得政體(政治體系內所有成員)注意，並列入合法管轄權的政治衝突，並設定時程採取積極行動
2. 政策議程特性:來源(社會強烈要求)、形式(具體法案或政策)、發動者(政體)、發展順序(報導-公開討論-政府議程)、結構(咨文、政策、法案)
3. 政策議程分類:公共或系統議程(政治系統內成員共同注意與關切)、制度或政府議程(系統議程被官員注意，並積極行動)
4. 公共問題取得議程條件:公共問題、政治領導考慮、利益團體影響、危機事件發生、社會運動、媒體報導、國際組織
5. 議題設定過程:柯布與艾爾德，從系統議程發展到制度議程的過程，關心該政策議題的觀眾越多越容易進入制度議程
6. 外在催生模式:出現於多元主義國家，議題經常由多元利益團體發動，由於利益團體是民意的主要管道，因而政策議程經常是反應外在系統議程需求

7. 容易進入政府議程:特定性(愈廣泛愈容易進入)、社會重要性、時序相關性(長期影響)、複雜性(簡單易進議程)、明確慣例(不具慣例)
8. 系統議程如何推動成制度議程:問題催生者(在調適者-ETAG、謀利者、環境反應者-颱風、行善者)、問題觸動樞紐(內在-國家內部、外在-國家外部)
9. 動員模式:大衛，獨裁主義政府官員動員產生，催生(問題出現)、散布(由媒體行銷成為政府行動議題)、進行(議題項目確定)
10. 內在催生模式:較常發生於統合主義國家，議題的催生形成與發展都在政府內部，原因是政治理由(採用統合主義)與技術理由(太過複雜)
11. 多元流程模式:金墩，前三者太過強調公共議程與政策議程之間的先後順序關係，其實議程設定是一複雜互動過程，並非是理性的統合結構，而是鬆散的觀念組合，故組合沒有一定的優先順序推動政策議程的形成
12. 多元流程模式主張:問題流(吸引決策者的問題組合，計畫回饋、重大災難、指標)、政策流(對於某項政策具有共同興趣及利益之官員)、政治流(全國思考心境-民意調查、利益團體遊說、立法行政更替)
13. 政策櫥窗:金墩，當問題政策政治流三流合一，議題就容易進入政府議程，政策企業家透過櫥窗開啟時，運用高度連接技巧，將問題與方案連接
14. 多元流程模式批評:三流並非完全獨立、政策櫥窗扮演角色為何、政策流之後不一定會有解決方案

第9章 政策過程

1. 政策制定過程:公部門實際制定公共政策之過程，而這過程時常充滿政治性，且參與此一過程之政策行動者相當多
2. 政策制定步驟:需求認定、建議形成、政策採納、政策執行、政策評鑑
3. 政策制定特色:公策實際形成過程、涉及許多參與者、充滿政治性、運用自然語言進行溝通、以經驗知識做成判斷、以應用邏輯進行思考
4. 政策制定過程分析層次:總體(以政治系統的整體為分析單位)、中層(以政府以及社會團體之間互動關係作為分析)、個體(以個別政治行動者作為分析)
5. 政策分析過程:政策分析家站在政策制定者角度，以政策科學之方法論，觀察政策制定的邏輯過程
6. 政策分析過程特色:面對不同政策制定採用不同方法、非實際政策制定過程、理性且非政治、以建構語言溝通、以專業知識做判斷、重建邏輯思考
7. 垃圾桶模式背景:企圖攻擊以理性為基礎的政策過程模型，認為階段論過度強調手段目標之間的連鎖關係，忽略了決策者面對外在環境的複雜性及含糊性時，所有的決策事件可能不按照既定的邏輯次序同時出現
8. 垃圾桶模式:寇漢，組織的決策程序是無次序性的，問題、偏好與解決方案並沒有一致之邏輯關係，因此呈現一種組織化無政府狀態(決策程序並非全然陷入無政府狀態，而是仍具有一定次序，但不像階段論所說如此刻板)
9. 垃圾桶模式特徵:問題偏好(組織參與者透過行動來取得偏好)、不明技術(從經驗中學習)、流動參與(政策參與者不會永久存在特定議題)

10. 垃圾桶模式的優缺點:優(解釋官僚為何無效率、提供開放決策、彌補非漸進主義缺失-快速變動情境)、缺(不確定性、偏重描述、並非常態)
11. 卡內基模式:公共政策的制定，由許多管理者協商產生，包括各直線的作業部門、幕僚專家、甚至是組織外的團體、銀行家等
12. 卡內基模式流程:當管理者所面對的決策情境是彼此的偏好不一致時，雖然對達成目標的手段具有明確信念，認為該手段將有助於解決問題，但因執行該手段，很可能傷害某一目標時，管理者就必須採取談判協商，或是建立聯盟方式，確立適當目標與標準
13. 政策次級系統理論:鐵三角、議題網絡、倡議聯盟(政策次級系統內更為複雜的政治行動者的行為表現)、政策網絡、政策社群、次級政府(有限數目的利益團體、議員及相關行政部門人員間，所成立之團體)
14. 政策社群定義:出自 heclo 對英國財政部文官研究，說明英國文官體系中，文官與政治任命官員具有相同或接近背景，導致兩者有相同目標與價值
15. 政策社群特質:成員數量有限(因為是基於某項專業或經濟利益考量)、具有共同價值與互動頻繁、成員經常性地從事資源交換(團體領袖可控制)、成員間具有相對等權力
16. 議題網絡定義:heclo 對美國利益團體研究結果，用以批判鐵三角。研究指出，利益團體將環繞者特定議題偏好，而形成高流動性與鬆散的網絡結構
17. 議題網絡特質:成員價值分殊、流動性高、在集體行動的邏輯上進行資源交換、不對等權利
18. 群體決策:詹尼斯，人的認知限制主要來自於有限的時間、個人資訊搜尋的限制以及相關知識的缺乏，因而，若能結合群體集思廣益的效果，將可相當程度克服個人的認知限制
19. 群體決策:優(問題認知及發現錯誤優於個人、分擔一定程度責任、獲得較多資訊、增加更多看法)、缺(團體偏移-會較個人更保守或冒險、團體盲思)
20. 團體盲思:團體決策過程中所產生病象，將導致組織產生錯誤、不當之決策
21. 徵狀:第一團體自我高估(無懈可擊、自我優越)、第二封閉心理(排除不喜歡的方案、其他人愚笨)、第三一致性(對異議懲罰、大家同一想法)
22. 團體盲思處理方式:鼓勵不同意見、避免既有價值觀、同一問題不同小組討論、外部專家參與、吹毛求疵、針對不同意見論證
23. 專家決策:公共問題應涵蓋甚廣，而決策者受限於決策資訊與能力，通常會延攬相關議題的專家協助決策，俾以專家的專業與知識協助解決政策問題
24. 專家決策有限性:產出績效(欠缺決策相關資訊)、政治可行性(輕忽社會價值)
25. 專家決策與民意政治:具有相互影響的關係，民意政治(民眾所需求的)、專家決策(對人民的生活影響甚深)
26. 專家決策的調和之道:外部(審議式民主)、內部(民主行政)
27. 影響公共政策外在環境因素:大衛伊斯頓，政體以外，政治文化(個人、道德、傳統)、社經條件(已開發與開發中)、利益團體、公共輿論、國際因素

28. 影響公共政策的內在環境因素:大衛伊斯頓，政治體系以內，政黨(利益匯集)、立法部門(議會至上)、行政部門、法院(司法行動主義)
29. 智庫:政府機關的正式組織外，成立於學術機構、企業集團、政黨或獨立之存在，其功能在於研究政策問題，並提供政策相關資訊以及建議
30. 智庫功能:提供政府與企業諮詢服務、監督與評估政府施政、訓練培育執政人才、提供民眾對公事務之認知、以專業促進學術發展、協助競選公職
31. 智庫對政策影響:提供建議、推動特殊政治訴求、提供理論建構辯論基礎
32. 強化智庫方法:加入學術研究計畫(大學)、增設政策研究中心、增加政策研究經費的提供、增加政策研究及學術研討會數量

第 10 章 政策規劃

1. 政策規劃重要性:在整個政策過程中居於樞紐地位，唯有事前進行政策規劃，研議出可以被社會接受的方案，政策過程才能進行順利，如果沒有務實的政策規劃做為政策過程的開始，政策執行勢必遭遇許多窒礙難行之處
2. 政策規劃:吳定，為決策者或政策分析者為解決政策問題，採取科學方法，廣泛收集資訊，設計一套以目標取向、變革取向、選擇取向與理性取向之未來行動替選方案的動態過程
3. 政策規劃要素:林水波，針對未來、付諸行動、解決公共問題、發展、中肯且可被接受、動態過程
4. 政策規劃特性:目標導向、設計選擇、變遷導向、理性途徑(工具-手段經濟性，實質理性-目標合理性)、集體行動
5. 社會規劃:卡普蘭，公正無私、一般人受益、劣勢者利益最大、分配普遍、持續進行、人民自主、緊急處理
6. 政策規劃方法:直覺預測法(洞察力)、理論(科學)、外推(對於過去事實觀察)
7. 政策規劃分類:鍾斯，依處理問題方法區分(理性、主觀途徑)、依設計方案區分(例行性、類比、創新)
8. 政策規劃步驟:決定目標-評量需求-說明目的-設計替選方案-評量替選方案-選擇方案-設計執行辦法-設計評估辦法-回饋
9. 政策目標研擬:理想化的未來事務狀態，反映機關執掌、階層隸屬(較高涵蓋較低)、避免權責重疊、問題導向(根本的問題)、一致化(全體投入)
10. 政策目標具備條件:優先性(順序)、明確性、務實性、職責對稱性、創新性
11. 民眾需求評鑑:對於資源配置與組織或計劃改進所設定優先順序的科學程序
12. 民眾需求類型:吳定，規範性(符合教育補助，例如個人低於政府標準)、感覺性、明示性(失業安排就業)、比較性
13. 民眾需求考量:接受者需求、提供者供給水準、資源或解決方案
14. 備選方案:為解決公共問題所採取一組積極作為或消極不作為的有限理性選擇，在既有的政策環境與預算條件下，選擇較佳的策略以實現政策目標
15. 備選方案內涵:解決公共問題、積極或不積極作為、有限理性、考量預算
16. 備選方案特性:相互排斥、強度劃分(甲乙丙)、具體行動選擇、設計與政策

目標相符、由大到小皆可

17. 備選方案來源:現存政策、學理型(論文)、修正後學理方案、漸進主義(小幅度修正)、創意型
18. 備選方案篩選:資源充分性、技術可行性、社會價值接受性、目標正確性
19. 備選方案可行性分析:經濟技術可行性、行政或法律可行性、社會環境可行性、政治可行性(價值分配是否受到支持)、時間可行性
20. 政策採納過程:威瑪跟范寧,吸納(吸收利害關係人意見)、妥協(政治分析人員與利害關係人溝通協調)、操控遊說(操縱政府議程)、論辯(說服他人過程)
21. 政策預測:政策方案被選擇後,從事政策規劃的人員會希望能夠預知其後果,換言之,即是需要知道政策未來的發展狀況
22. 政策預測重要性:唐恩,政策未來預測能力對於政策制定改進與政策分析的成功是非常重要的,故沒有正確政策預測,政策的制定必將成為貧脊活動
23. 政策預測途徑:量化、理論(因果假設)、主觀
24. 政策預測:優(了解未來走向)、缺(預測對象不確定、人為或非人為誤差)
25. 多屬性效用模型:同時有多個方案被考量,以及多個評比這些方案的準則,而這多方案、多準則構成多項屬性
26. 多屬性效用模型程序:定義方案及準則、給予效用分數、制訂相對權數並權數標準化、配合權數加總所有方案的效用、執行敏感度分析(徵詢不同人)
27. 方案理論:Rossi, 規劃者要設計一組目標與所要達成利益的假設,即透過假設明確指出政策要達成甚麼政策目標,如果要達成目標必須要完成哪些事
28. 方案理論內涵:影響(執行後果)、過程(服務利用、組織)
29. 方案理論要素:行動(所欲達成的目標)、變遷(目標所要達成之利益)

第 11 章 政策合法化

1. 政策合法化:政策規劃者提出方案後,需送到立法院取得同意,並獲取其立法機關同意支持的過程。換言之,合法化意味者為行動方案賦予法律力量的程序,授予其權威或使其具有正當性,而能順利執行公共政策
2. 政策合法化重視議題:為某項提案建立多數支持、繼續維持支持、提案是否有協商空間、精準計算何時須推出、控制資訊流動方向
3. 政策合法化內涵:正當性、政治性、權威性、公共性、選擇性
4. 議價協商發生條件:社會多元主義(利益團體意見不同)、互依關係、起初不同意但以後有同意可能、憲法因素
5. 議價協商結果:被廣泛地接受、被有組織者控制、無法控制行政機關
6. 事務官在政策合法化之角色:排除政治干擾、政策方案清晰明白、具備溝通及論證技巧、了解決策者個人特性
7. 建構國會多數聯盟要件:說服的手段(採取必要方法,促使別人支持)、協商議價手段(滾木法-彼此互惠性的投票、副報償法-協助通過某些議案,即將給予利益)、妥協法(有總比沒有好)、遊說(直接、半直接、間接)
8. 國會與公共政策關係:政策是否通過守門員、產生政策順從、提高拘束力

第 12 章 民意

1. 民意:社會多數民眾對於政治議題所持有的信仰表達，而亦有學者指出，民意是利益團體對於某一議題所表現的態度，並不盡然是社會所有團體組合
2. 民意要素:問題呈現(集體態度)、公眾、好惡綜合、意見表達、涉及人數
3. 民意特性:多數人沉默、只關心民眾對議題的表達、與政治相關、未必理性
4. 探究民意方法:媒體(透過公眾關係室)、分析候選人政見、辦理民調、舉行座談會、舉辦公聽會(正反方辯論)
5. 影響民意的因素:羅斯金，階級、教育、地域(台灣跟中國不一樣)、宗教、年齡、性別、族群
6. 民意的分布指標:方向(對政治候選人所保持的態度)、強度(態度的強度)
7. 民意分布類型:U 型(民意呈現極端分歧狀態，且可以分為極端贊成與反對)、J 型(民意分析都集中在量表中的一端)
8. 民意分布類型:華力進，模式一(贊成與反對都十分激烈)、模式二(大多數處於中立)、模式三(偏向某一方)、模式四(大多數支持少部分反對，大部分反對少部分支持，例如農業補貼)、模式五(大部分支持不強烈，即是民眾已經同意，但政府大部分不做，例如夏威夷成州案)
9. 民意表達方式:直接(直接且主動民意表達)、間接(正式-選舉、非正式政黨)
10. 民意表達特殊性:特殊(特殊社團，如政黨)、一般(個人所表示的意見)
11. 民意對於政策影響:政府若制定違反民意政策，民眾可以透過各種表達管道表示反對，並透過在野黨監督使執政黨不敢輕舉妄動，以避免日後落選
12. 政策對於民意的反制:政府宣傳與公關的作用、政府施政表現的關鍵作用
13. 民意表達限制:人民意志無法表達、參與限制(公共財效應、理性無知)

第 13 章 民意調查

1. 民調:運用系統性科學性步驟，迅速地、準確地蒐集公眾對公事物意見，以檢視公眾態度變化，其主要功能在於真實反映各階層民眾對公事物的態度
2. 民調要素:代表性樣本(與母體相似)、問卷設計(避免誘導性詢問)、SOP
3. 機率抽樣定義:抽樣之樣本是按照樣本機率隨機抽出
4. 民調功用:羅勒與肯特利，探求民意、提供形象資訊(民眾對候選人形象)、評估趨勢、評估其他候選人、為政見定位、揭發政敵弱點、如何運用資源
5. 民調方法:面訪(最貴但最完整)、電訪、郵寄問卷、網路民調(即時、談受訪者無壓力、沒有訪員偏差，缺-非母體人口、數位落差、非本人填答)
6. 電話訪問:優(經費節省、不受偏遠地區限制、易監督與管理)、缺(問題不得太複雜、唯手機族群有增加趨勢、詐騙案件層出不窮)
7. 電訪適用情況:適用在問卷題目不多，訪問執行機構又具有足夠電話線路與訪員，通常具有以上條件的民意調查，一個晚上有可以完成上千通的訪問
8. 民意調查種類:出口(選民剛離開投票所)、基點民調(候選人決定參選)、模擬對決、滾動樣本、審議式(選擇具有代表性的選民並提供專家資訊)、抽離式民調(Push polling)(又稱壓迫式民調，以一種假民調作為誤導民眾手段，民

- 調內隱含攻擊其他候選人不實言論，其目的是民眾投或不投給某個候選人)
9. 出口民調優缺點:優(理解選民決定因素、社會分布與政治行為關聯)、缺(預測論點不成立-無法在每一個選區調查、造成不必要衝突、干擾選務)
 10. 審議式民調優點:重質不重量、資訊充分(受訪者)、充分討論
 11. 民調對民主政治的影響:正(民眾直接參與公事務、候選人可了解政策走向、修改政策錯誤)、缺(品質良莠不齊、操縱民調)
 12. 民意調查問題:觀念性(本質受到質疑-忽略個人意見、過度影響選舉結果)、技術性(問卷設計、抽樣-母體龐大、訪員、解釋問題)
 13. 民意調查倫理道德問題:自願參與、告知性同意(考量參與者的能力、自願、充分資訊、了解)、維護參與者安全感、匿名和保密
 14. 民意調查報告內容:主辦機關、調查目的、調查過程與方法(時間、方式、樣本數、誤差值、資料處理)、調查發現、附錄問卷
 15. 民調與公策連結:理性積極分子模型(公民應該要扮演理性積極角色，缺-大部分的民眾大都不通曉政治事務)、政黨(政黨為了獲得選舉的勝利必須在特定議題持有一定立場，缺-父母對於子女的政黨認同具有重大影響)、利益團體(利益團體可以扮演民眾與民意代表之間溝通橋樑，缺-是否有某些團體的意見被過度強調)、盡職民意代表(既然具有民代身分須扮演將民意轉為政策角色，缺-民代如何掌握民意)、共享(民代或是民選官員的成長環境本與民眾相同，故價值觀相同，缺-民代意見分布範圍不一定與民眾相同)
 16. 審議式 vs 傳統民調:審議式可以減輕民眾理性無知的問題，因為審議式民調會給予參加人充分的資訊，並提供一個思辨場所以找出最適切的民意
 17. 審議式 vs 專業民調:差別在於聘請對象為民眾或專家，後者是聘請少數專家學者來諮詢座談，雖有助於提供整體討論專業性，且亦使決策者可以更輕易發現重要議程並提升決策品質，但專業民調並未考量民眾的需求與意見

第 14 章 政治參與

1. 政治參與:佛巴與尼伊，一般公民或多或少直接影響政府，企圖影響政府的人事甄選及政策行動為其目標，從而採取的各種行動
2. 政治參與要素:公民為主體、必須採取行動、影響政府人事與決策、最後目的地為價值權威分配
3. 政治參與目標:提出政治要求、表示態度、獲取政治職位、支持某人
4. 政治參與方式:佛巴與尼伊，常態性(慣常性)、非常態性(非慣常性)
5. 常態型參與:目的在於影響政府的人事，其所包含的活動有投票與競選活動，影響他人投票、對政黨捐款、參與政治會議、為政黨工作
6. 常態型參與:目的在影響政府的決策，政治溝通(接收政治訊息)、合作性活動(參與非正式團體)、接觸民代
7. 非常態性參與:公民採取直接或非體制內的政治參與方式以表達心聲，例如:參與示威、參與抵制活動或罷工活動等，並期望政府有所回應
8. 非常態型參與特徵:公民直接涉入、追求特定議題、高度自主性

9. 抗議性活動層次第一種(簽署請願書)、第二種(付諸直接行動)、第三種(非法但非暴力)、第四種(訴諸暴力)、第五種(超過政治參與的範疇,如放炸彈)
10. 政治參與評估標準:佛巴與尼伊,影響類別(是否傳達行動者偏好)、結果範圍(影響廣泛還是少數利益)、衝突強弱、需要主動程度、與他人合作程度
11. 影響政治參與因素:個人(介入活動所需資源-財富與教育、介入政治所得報酬-利益或責任感)、政治(動員目標-同樣理想民眾、動員時機-政策結果懸而未決、方式-利用意識形態)、社會(政治效能感、相對剝奪感、政治不滿感)、制度(競爭性、比例性、優勢者明確性、一院制、強制投票)
12. 相對剝奪感:個人或團體對於其所處境的評量,並非來自於對於客觀條件的評估,而是來自於個人或團體主觀上與其他個人或團體的比較
13. 政治效能感:又可分為內在與外在,前者係指個人感覺自己有去了解及參與政治的能力,後者是指個人感覺政府有去回應個人需求的能力
14. 政治參與形式:社區組織、利益團體(公益-協會組織主義)、公聽會(立法性、司法性)、公民諮詢委員會、示威遊行
15. 政治參與限制:民眾參與和專業知識衝突、民眾參與和行政效率的矛盾
16. 政治參與重要性:個人(表達需求、增進其政治知識)、國家(排列優先順序)
17. 多元文化主義:探討一個多族群的社會,不同文化群體之間,如何建立一個較平等且互相尊重的社會,以避免激烈的族群紛爭
18. 多元文化主義核心原理:承認政治(關注文化不正義)、在分配政治(關注社會經濟結構不平等)
19. 多元文化主義研究意義:實證(描述多元文化存在的事實)、規範(如何建構多元文化理想社會)、政策(政策制定符合多元文化)
20. 多元文化政治參與:特殊權益保障、優惠差異待遇、協和式民主(比例代表制)
21. 多元文化主義批評:文化與弱勢族群之界線如何訂定、尚須依靠群體之自發力量始能維持、尊重不一定能有效解決衝突

第 15 章 公民投票

1. 公投:公民自決(對於領土、主權,人民以投票決定其前途)、公民複決(立法院通過議案與人民創制權,現今所指的公民投票較傾向複決)
2. 公投範圍:憲法修正案、領土合法化、爭議性道德問題、政治性問題
3. 公民投票類型:強制性與選擇性、拘束性與諮詢性
4. 公民投票優缺點:優(避免政黨壟斷、了解需求、提升民眾政治責任感、細節交由代議機關、國民主權展現、解決衝突)、缺點(參政問題、行政效率)
5. 公民投票限制:多數暴力、民粹主義、社會分裂、推卸責任、欠缺協商
6. 我國全國性公投:法源依據(憲法)、範圍(法律、立法原則、重大政策)、限制(憲法修正案、領土變更案、預算案、已提公投二年內不得提)
7. 我國地方性公投:法源依據(地方制度法)、範圍(自治條例、立法原則、重大政策)、限制(預算、非屬於地方自治事項、已提公投二年內不得提)

第 16 章權力三面向

1. 權力第一面向:道爾,指 A 命令 B 去做某件事的強制力,這意味者權力是 A 命令 B 去做的控制行為
2. 權力第一面向特色:控制行為(掌權-服從)、積極行為
3. 權力第一面向分析焦點:行為、決策制定、重要議題、可供觀察與公開的衝突、在開放的政治參與過程中觀察主觀利益與偏好
4. 權力第二面向謝史奈德:偏差動員理論,犧牲他人圖利自己之支配性價值信仰過程,因素(武力、政體-專制、政治文化-傳統政治)
5. 權力第二面向巴拉克與巴拉斯:由權力可能的面向設法操縱某社群價值,將不利於己的公共議題排除於議程外
6. 權力的第二面向分析焦點:非決策制定、明顯與潛在的議題、可觀察及公開性衝突、政策偏好所顯示出了主觀利益
7. 權力第三面向:克林森(控制、抑制、命令不行動),亦即 A 透過意識形態的霸權,形塑 B 的價值觀以及思想,使 B 接受統治權力的正當性
8. 權力第三面向分析焦點:不一定要透過決策、議題與潛在議題、可觀察的潛在衝突、主觀實際利益
9. 與權力的比較:權威(使人民自發性地去服從)、影響力(透過人與人之間的往來互動,而改變彼此思想理念的力量)

第 17 章 政策論證

1. 政策論證背景:以前太過強調以科學的政策分析方法,針對一個或一組社會問題進行政策方案研擬,梅瓊稱之為決策論。但現今決策論無法完全發揮
2. 決策論限制與缺失:每個人偏好不同、忽略政府部門間的衝突、過度強調結果與預測(民眾對於過程資訊較感興趣)
3. 政策論證:採法庭學途徑,政策分析家是一位律師,透過交互盤問的方式將證人證詞之真假予以接露,其任務不是方案科學設計,而是政策內容辯論
4. 政策論證是否有效:巴黎式與雷諾斯,一致性(邏輯)、相符性(客觀證據)、可信服性
5. 政策論證重要性:根據民眾感受,設計一套能夠說服民眾,讓民眾願意接受政策方案的行動計劃
6. 政策論證實益:問題建構與界定、務實觀點、了解權力結構、了解政策整體脈絡、不同角度思考事情、潛在教育功能
7. 六段式論證結構背景:批評實驗主義的科學觀,政策改革者必須經由社會中所有政策利害關係人的辯論與溝通,才能了解政策改革方案的優缺點
8. 六段式論證結構:認為公策改革就像法律學所強調的推理辯論、反證辯駁一樣,可以為大眾所接受的改革應該是經過法庭或法律辯論程序得來的法案
9. 六段式論證結構主張:唐恩,政策資訊、政策主張(指定性-事實描述、評價性-價值判斷、宣導性-規範宣傳)、立論理由、立論依據(量化或質化)、反證理由(立論理由反面說法)、可信度(多少人支持)

10. 政策論證實施方式:權威(社會特殊身分)、直覺、分析、解釋(政策因果關係)、實證、價值判斷(倫理價值或道德規範)
11. 政策論證批評:無法詳知反對的政策主張、無法找到明確運作規則、將更多不同參與者列入論證中
12. 政策對話 (Policy Discourse) :林水波，政策主張者將政策理念，用一種理性、清晰的方法傳達給接受者理解
13. 政策對話內涵:政策理念包裝行銷、可欲狀態措施(誘使民眾產生改變現狀)、展現個人思考方式(提供不同的想法)、判斷政策責任歸屬、獲取支持
14. 政策對談與政策論證不同處:不會過分僵化於論證結構，而將焦點放在權力與洞察力的交互運作間如何找到真實的政策意義
15. 政策對談類型:馬凱，共識型、衝突型
16. 政策循證定義:在公共政策理性的辯論基礎上，強調政府政策的推動，應該是以證據為基礎。例如:在政策大規模施行前，可以先進行小規模的實驗
17. 政策循證限制:課責(隨著資訊科技發展，巨量資料是否會導致洩密發生)、應用性問題(當證據為分歧時)、公事務本質問題(證據不一定就能反映一切)

第 18 章 政策網絡

1. 民主政治黑暗面理論:地下政府(政府僅是反映利益團體意見)、鐵三角、議題網絡(隨時有新行動者加入)、三位一體(政府機關、贊成與反對利益團體)
2. 政策鐵三角特點:經濟性特權團體串聯國會議員(進而掌握政府機關)、封閉體系(故具有排他性)、政府機關不可能保持中立
3. 政策鐵三角影響:行政組織有時會成為利益團體的利益守護神，而成為俘虜性組織，例如:美國-軍事工業複合體
4. 政策網絡:互賴行動者之間或多或少穩定社會型態，以形成政策問題或計畫
5. 政策網絡內涵:互賴性(行動者間相互影響)、多元行動者與目標、或多或少持久性關係
6. 羅迪斯模式:政府機關中心途徑來觀察政策形成，地方政府被整合為少數重要代理機關，並與中央政府進行談判與互動，故有學者稱為府際關係理論
7. 羅迪斯模式特點:強調中央與地方間的結構互動關係、焦點集中於部門層次
8. 羅迪斯網絡類型:政策社群(中央與地方間)、專業網絡(專業技術)、府際網絡(地方政府間)、製造者網絡(經濟利益製造者)、議題網絡(不穩定整合網絡)
9. 維克司與萊特模式:社會中心途徑，觀察政府機關與產業間互動，而且關注的焦點為人際互動，因之屬於微觀層次
10. 維克司政策網絡特徵:人際互動、社會中心、政府與產業部門分殊化、專業化組織與政策制定機構彼此影響、以次級部門為分析焦點
11. 維克司政策網絡類型:政策領域(基於某項公共政策)、政策部門、政策次級部門(政策焦點)、政策議題(每一次級部門的爭議問題)
12. 社會網絡分析:探討社會結構中行動者彼此之間形成的連結關係，社會行動者類型眾多，例如:家庭、政黨等，主要是分析這些行動者之間如何透過資

源與資訊分享，而與其他行動者維持親密或疏離的連結關係

13. 社會網絡分析要素:行動者(社會網絡的行動主體)、關係或連繫(正式非正式單向雙向關係)、途徑或連帶(各自的網絡如何開始聯繫)
14. 社會網絡分析限制:只有量化(無法反映多元權力關係)、不易呈現抽象性質(分析是為了讓其具象化)、無法確定問卷信效度、靜態分析(無法窺視全貌)
15. 政策網絡評論:研究範疇太過廣闊、界限問題並未說明、沒有說明制度與國家機關對政策的影響、忽略權力運作(政府片面強制)

第 19 章 理性途徑與決策制定

1. 理性:清晰地認定政策問題癥結了解政策偏好，進行最佳選擇的邏輯思考
2. 廣博理性:決策制定應以追求效益最大、成本最低的最佳方案為目標
3. 完全理性特徵:清晰優先順序、充分資訊、了解決策結果、相同決策程序
4. 廣博理性特徵:一致性(以一致性的標準排列目標)、遞移性
5. 廣博理性原則:最好效果極大化、最壞效果極小化
6. 廣博理性優缺點:優(統合性流程、決策雄心、沒有界限的決策範疇、主觀限制-價值觀)、缺(價值與目標衝突、沉澱成本-過去承諾變成現今負擔、不確定性、問題本質難以界定)
7. 漸進主義:決策制定在政黨政治場域中進行，不可能出現完美方案，決策者最大任務在於盡量保持反對者與支持者雙邊利益，維持穩定、固守現狀，讓當前決策與過去決策的差異有限，充其量只是小幅修正、溫和調適而已
8. 漸進主義原因:當前的政策皆是經過各種不同參與者合法化的產物，很難加以改變，因為政策所涉及的既定利益、沉澱成本與蒐集完整資料的不可能性都促使政策僅做邊際的調整與修正
9. 漸進主義預算上利用:過去預算小幅度修正、預算過程繁複(不易更改預算)
10. 漸進主義在預算上評論:難以避免浪費也無力提升效率、拒絕排列優先順序
11. 漸進主義要點:林布隆，同時考慮目標與手段、與現行稍有不同備案、評估有後果、不存在單一最佳方案、補救性質
12. 漸進主義優缺點:優(降低政治風險-妥協、避免零和、實務實用性)、缺(保守範圍有限、無法解釋非漸進決策)
13. 斷續均衡(Punctuated Equilibrium):彌補漸進主義解釋上之缺失，並解釋美國聯邦預算政策過去的變化情形。斷續(大規模的去違背過去經驗)，均衡(相對穩定的狀態)。美國政策可分為兩類，一為宏觀的政治(國會運作、憲政層次，屬於政治性質)、二是政策次級系統(各政府運作、sop，屬於事務性質)
14. 邏輯漸進:奎茵，認為人類受限於組織與環境的複雜，且人類資訊上的限制，亦造成量化數據往往無法具有準確性，故提出來取代傳統計劃管理
15. 綜合掃描模型:決策者須兼顧基本決策(廣博理性)、漸進決策(加強修補)
16. 綜合掃描模型優缺點:基本與漸進實質區別如何界定、如何運作
17. 規範最佳模型:楚洛，結合賽蒙滿意決策(有限理性)與拉斯威爾(民主決策-民主與人性價值)，成功整合實質與理性

18. 18 階段理性決策:後設政策(價值、問題、資源)、政策制定(分配、偏好)、後設政策制定(執行、評估、激勵)
19. 規範最佳優缺:優(強調決策者創新與直覺、教育如何制定政策-後設政策制定)、缺(政策技術官僚-專業+倫理、啟蒙性民意缺乏-沒有人民角色)
20. 後實證途徑:對於理性途徑的反思，認為研究公共政策不能只以科學和技術理性作為基礎，亦須重視觀念、意識形態的作用
21. 後實證在公策上的應用:規劃(納入人性思考)、評估(考量利害關係人回應)
22. 後實證批評理性:忽略政治因素的影響、社會價值貨幣化的謬誤

第 20 章 公共選擇

1. 公共選擇:運用新古典經濟學原理，以個人作為分析單元，假設任何一位政治行動者，正如經濟行動者一般，是追求效用極大化，在此概念下，決策者最重要任務，是發展一種足以抑制理性效用極大化的行為，以實現公益
2. 公共選擇難韓:布坎南，方法論上的個體主義(集體行動是個體所組成)、經紀人理性(自身利益最大化)、政治作為交換過程(交換政治利益)
3. 公共選擇假定:受雙重失靈的影響(市場失靈、政府失靈)、非市場決策的經濟研究(政治產品需求-廣大選民與納稅人、政治產品供給-政黨、候選人)
4. 公共選擇公民行為:理性的無知(唐斯，選票的影響微乎其微，但理解候選人卻花更多時間，所以選民會選擇不投票)、以腳投票
5. 以腳投票:該現象係公共選擇所提出的，導因於政府分權，故地方財政收入不一，民眾根據理性自利計算各地方財政收入與需負擔之義務後，會選擇遷移至義務負擔較少但財政收入較好的地區，最後導致政府失靈現象產生
6. 公共選擇在政策制定上之應用:被視為是反政府管制理論，決策制定者雖然須發展一套足以抑制效用極大化的機制，但同時國家機關對於社經體系的干預亦須受到限制，換言之，公共選擇理論一方面強調加強市場機制，而同時要求政府須創設財產權制度，讓市場機制得以活躍
7. 官僚型塑模式:湯士維，不見得朝大規模預算，而是關心民營化令機關瘦身以獲更大利益。核心預算(薪資、福利)、不關心計畫、機構預算
8. 非正統經濟學家:包丁，三種權力(威脅、經濟-交換物品、整合-合法性、情感)，仁愛是社會機制中最重要。決策不一定是以事實基礎，多數必須根據個人、團體、組織、形象來判定
9. 公共選擇批評:過度簡化、不具預測性(太簡化)、多黨制無法適用價值中立(強調保守與象徵性理由)、非民主不適用、無機構大小判別標準、忽略制度

第 21 章 福利經濟

1. 福利經濟:亦強調個人是自利動機的極大化者，其與公共選擇理論不同的點是，國家機關應該扮演一個促進整體社會利益的造福者，而非逐利者，政府機關的責任在於謀求社會最大多數人的最大利益
2. 福利經濟內涵:個人行為皆可貨幣化、運用完全競爭市場理論、運用社會福利函數將社會所有個人利益加總、若不存在完全競爭市場也必須透過價值

評估法將影子價格計算出來(例如空汙可以透過此種方式計算出來)

3. 市場失靈:福利經濟認為市場失靈會影響完全競爭市場，故得想盡辦法排除
4. 市場失靈原因:集體行動、外部性、自然獨占、交易成本(環境不確定性造成額外成本)、資訊失衡
5. 如何解決公共財效應:歐斯壯，透過使用者或社區成員之間的互信與互賴來解決公共財所造成的搭便車效應或草原悲劇，透過成員之間自行管理公共資源，徹底解決公共財所造成的公有財悲劇
6. 公共財造成市場失靈原因:消費非敵對性(兩人以上享用)、所有權非排他性、擁擠性的存在(過度消費)
7. 成本類型:搜尋(最適交易對象)、協商(消除歧視)、契約、監督、違約
8. 資訊失衡:生產者與消費者對於市場資訊都應有完全的理解，才能達到市場最大效率，但多數時候，生產者與消費者之間的資訊並不均衡
9. 資訊失衡類型:探索性(使用前即可知道資訊)、經驗性(吃飯)、經驗後(吃藥)
10. 市場失靈之體驗財:消費者必須購買後才能了解的財貨，例如:法律服務、醫療服務等，體驗財間接提供了資訊不對稱出現的原因
11. 政府失靈:面對市場失靈的現象，政府基於保障社會最大多數人的福利必須干預市場運作，但不幸的是，政府的干預不一定會成功
12. 政府失靈原因:直接民主(投票弔詭-不理性、多數決、權力制衡)、代議(競租-以自己利益作為服務選民藉口、區域利益、短視、裝腔作勢)、官僚供給(產出難以衡量、有限競爭、文官保障僵化)、分權化(權責不清、用腳投票)
13. 矯正失靈策略:市場自由化(解除管制)、促進化(創設財產權)、市場模擬化、運用賦稅及補助、建立規則、非市場機制提供財貨(簽約外包)、提供保險及安全墊(囤積計畫、移轉性補助-減少收益的人提供金錢或非金錢補助)
14. 福利途徑批評:不全然理性自利、忽略政治聯盟影響、社會價值無法價格化、理想型函數(個人的福利價值不一)、效率不等於最大多數人幸福
15. 無謂損失(Dead-weight Loss):又可稱為社會淨損失，資源未達成社會最有效之配置所造成之損失，可以分為兩種狀況(消費者剩餘-交易所產生之消費者福利、生產者剩餘-廠商預期支付的成本低於實際收益)

第 22 章 量化與質化決策方法

1. 成本效益分析(cost-benefit analysis):興起於 1939 年美國洪水控制法對於水資源的評估，而根據威瑪與范寧的定義，成本效益分析是指有系統地去估計政策是否有效率之技術
2. 成本效益分析內涵:仔細檢視計畫、分析計畫產出、測量多年計畫成本、比較各個成本、建立普遍分析工具
3. 成本效益關鍵要素:包含成本與效益、量化(以貨幣表示)、考量時間與風險、利益最大成本最小
4. 成本效益分析程序:認定計畫-計畫對於社會的正負面影響(有形無形直接間接)-影響價值貨幣化(正-效益、負-成本)-計算淨利益或是益本比(利益與成本

比值)、選擇最佳方案

5. 成本效能分析(Cost-Effectiveness Analysis):一開始係用來評估美國國防部之軍事策略與武器系統,後用於國防部預算之評估
6. 成本效益分析 VS 成本效能分析:效率(手段經濟性) VS 效果(目標極大化)、成本 VS 效能、可以量化(金融) VS 不可以量化(教育)
7. 成本效益限制:無形成本(空汙)、立足點(於己有利)、分配權數(有人得到效益有人得到成本)、實際與處罰利益(一方得到效益可能使另一方造成成本)
8. 政策德菲法(Expert judgment)主要是針對面對面調查方法的缺點進行改進的技術,因為面對面調查方法最大的缺點在於無法避免團體盲思的徵狀發生
9. 政策德菲法:選擇若干對某項政策具相當研究的專家,設計一系列以政策目標或爭議性議題為核心問卷,並以匿名方式對專家不斷進行好幾回合測驗,每次測驗結果都發送給參與者,使其能夠根據此次調查,修改看法
10. 政策德菲法特性:又稱專家判斷法,專家學者、好幾回合調查、樣本數少、爭議性題目(取得共識)、匿名填寫、回饋受試者
11. 政策德菲法操作步驟:選定專家學者-非面對面文字溝通-爭議性議題量表化-統計回答-整理 5 次結果並取得共識
12. 政策德菲法的改進:選擇性匿名、靈活的多面倡導、衝突建構、電腦輔助
13. 決策樹法定義:利用樹狀圖的方式,表明各替選方式的風險性及其可能成果,決策者計算每一數學期望值,並加以比較
14. 決策樹法的施行步驟:畫樹狀圖(各替選方案呈現)-確定每一方案之成本、利潤價值等-預測每一種情況發生機率-計算每一方案數學期望值-選擇最高之方案-兩個相同則可蒐集較多資料後再決定
15. 目標方案矩陣:將所有的決策標準找出,並找出每個方案所能解決問題程度給予比重,最後再相乘找出最高期望值的方案
16. 目標方案矩陣步驟:找出所有方案、設定方案權重(對解決問題的程度)、找出所有決策標準(效率)、將方案權重乘以決策標準、找出最高期望值的方案

第 23 章 政策執行

1. 政策執行:吳定,政策經過政策合法化後,開始擬定執行細則、確立專責單位、配置資源,以適當的管理方法,採取必要的行動,使政策方案得以赴諸實施,並達成原始目的或目標的動態性過程
2. 政策執行內涵:科層體制控制過程(上層規劃交給下層執行)、上下階層互動(基層執行者才能決定目標是否達成)、演進(上下階層控制與互動與產生)
3. 政策執行特性:包含多元行動者、動態、涉及多元目標、無法控制的外在因素、成敗取決於執行者是否具執行意願
4. 第一代政策執行背景:韋伯的官僚模型、威爾遜的行政理論
5. 第一代政策執行:又稱理性主義模式,政策制定與執行的分立性,制定者負責決定政策目標,執行者負責執行目標,其中,政策制定者處於優越地位
6. 第一代政策執行特性:制訂與執行有界限、分工明確、制定接者執行、技術

性(執行)、理性(制定):

7. 第二代政策執行背景:主張採用威爾遜、韋伯等人理論之由上而下途徑，企圖建構一個功能一致、廣博且層級節制的組織，但此種組織通常須由一富有民主精神的首長領導之，但實務上很難找到
8. 第二代政策執行:又稱後理性主義模式，強調政策制定與執行功能的互動性，亦即政策是由政策執行者與決定者共同協商而成，故應給予基層執行者自主裁量權，使之能夠因應複雜的政策環境
9. 第二代政策執行特性:基層執行結構、自我選擇、計畫理性、注重過程及產出、多元行動者互動、基層裁量、互惠性
10. 第三代政策執行:又稱為整合模式，郭謹等人認為政策執行是一個極度繁複的過程，是一系列發生於不同空間與時間的行政與政治決策和行動的過程，亦即包含不同層次政府的行政與政治單位
11. 第三代政策執行特徵:政策執行會隨著時間不同而有所差異、採用多元研究方法、應該從理論建構轉向為理論檢驗
12. 第四代政策執行:吳定，基本觀點(制定與執行密切結合)、研究重點(發展結合理論實務工具)、推理途徑(歸納、演繹)、研究工具(定性為主、定量為輔)、研究偏好(平衡成功與失敗例子)、研究趨向(重視執行結果與過程)、研究角度(兼顧由上而下與由下而上)、多元參與、主要參與者(具興趣者)、其他重點(採取辯論、詮釋的、溝通的、批判的、對話的、參與的、協商的方式，以獲取辯論或審議式民主，並以社會對話方式，達到政策學習的目的)
13. 基層官僚:提供公共服務的過程中，必須直接與標的團體直接互動，並且享有行政裁量權的第一線基層官員而言
14. 基層官僚特徵:李普斯基，與標的團體直接互動、享有相當行政裁量權
15. 基層官僚矛盾性格:面對顧客的需求不得不解決，但又須忠實於政策制定者
16. 基層官員工作行為特徵:顧客需求修正(拒絕提供資訊)、工作概念修正(不鼓勵創新)、顧客概念修正(將顧客分類)
17. 基層官員對抗策略:格里斯漢法則(定型計畫比不定型計畫更優先處理)、抹上奶油(處理最容易成功，但不見得是大眾最需求的)
18. 基層官僚重要性:基層官員才是真正的政策制定者，如果首長未能將法律與轉化為那些負責提供服務與管制公民的官員，所有立法美意都將流於空談
19. 鄰避情節(not in my backyard):全面性地拒絕某種公共建設之消極態度、以環保主義為基礎、是一種情緒性反應
20. 鄰避情節特性:負面效果為設施附近承擔、非理性、理性(政府關閉參與管道)、各方價值衝突
21. 化解鄰避之策略:政府管制、社區參與、市場導向(找尋自願性組織並給予回饋金)、政策對談(透過大眾媒體)、風險溝通(追蹤設施風險)
22. 政策執行影響因素:問題特質(結構或非結構)、規劃合理程度(注意民意)、合法周延程度(行政程序或立法)、執行者是否有共識、執行機關特性(資源配

- 置、執行人員意願、機關規範)、組織間溝通、執行監督狀況、標的團體順服程度(行為符合還是心理認同)、外環境因素(政治、經濟)
23. 強化政策執行:沒有無法克服的限制(沒有人力)、充分時間、整合所有資源、有效理論(符合目標)、清晰因果關係、低度依賴(賦予執行權力)、充分共識、正確行動序列、完美溝通、權力與服從(執行權力使標的團體服從)
 24. 政策執行力模式:政策付諸實行前,或在政策執行中,對於該政策未來可能的運作狀況或是實際的運作狀況,預先地進行政策分析,以了解政策方案在執行階段能否順利推動,以及可能會遭遇那些困難
 25. 政策執行力模式變數:愛德華三世,機關結構(執行權責的分散化、標準作業程序)、資源(人員、資訊、設備、權威)、溝通、執行者意向
 26. 模糊衝突分類類型:馬特蘭,認為執行兩大模式只重視政策執行的因素,但不重視那些因素比較值得討論。行政性(衝突小模糊低,例如:警察取締酒駕)、政治性(衝突高模糊低,例如:興建核四)、實驗性(衝突低模糊高,例如:職場性別平等)、象徵性(衝突高模糊高,例如:轉型正義)
 27. 政策執行缺失:本位主義、執行機關重疊、立法從嚴執法從寬、利益團體及民代介入、威權決策者之決策方式不當
 28. 政策困窘 (Policy Predicament):艾德華三世,公共政策的制定與執行,是為了解決各種政策問題,為人民帶來福祉,但實際的情況常常是一項政策雖帶給人民福利,但是同時也會造成另一方帶來成本

第 24 章 政策順服

1. 政策順服:吳定,順服指受命者行為、態度與下命者的命令一致之關係,在政策執行過程中,各種參與者必須配合政策執行指示以及政策意圖
2. 政策順服重要性:所為徒法不足以自行,係指政策規劃完成以後,不能期望政策標的人口自動自發地去服從政策指示,而是必須透過各種人力、物力、資訊與權威的相互配合,才能使標的人口願意順服政策
3. 標的團體:政策、計畫、法案所直接施行對象,他們往往是公共問題與解決方案之提出者,在政策規劃階段,其會透過各種手段使政策偏向自己的偏好,而在政策執行階段,則會透過各種方式阻礙不符自己利益之政策
4. 政策順服原因:政治社會化(教育或宣導)、順服所獲利益較高、政策本身就與個人利益相符、避免遭受懲罰、環境因素改變使人願順服
5. 政策不順服原因:政策與主流價值相悖、受同儕 af、受媒體影響、個人認知
6. 如何提升政策順服:政策制定(辦理民調、建立溝通管道、善用大眾媒體、利用各種社會化機制影響民眾)、政策執行(正向誘因、消極懲罰、執行機關展現實現雄心、進行道德勸說)
7. 如何設定標的人口:風險人口(最寬)、需要人口(中間)、需求人口(最窄)

第 25 章 政策工具

1. 政策工具理論興起背景:彌補理論與實務差距、提高政策執行效果、改善福利國家失敗現象(以多元的政策工具取代福利國家意識形態)

2. 政策工具概念界定:因果論(尋找問題癥結點)、目的論(有目的之行動藍圖)、機制論(運用一組行政工具，以許多不同的組合方式來解決政策問題)
3. 政策工具類型(NATO):胡德，節點、權威、財政、組織
4. 政策工具特性:政策設計與執行間的枷鎖、系統性思考的行為(有目的)、公共政策重心(沒有政策工具就無落實政策)、標的團體來完成(民眾參與)
5. 政策工具光譜:丘昌泰，依據國家機關涉入政策工具的程度，自願性(國家不干涉，家庭及社區)、強制性(國家採取由上而下干涉，管制、公營企業)、混合性(涉入深或淺都有可能，資訊與勸誡)
6. 政策工具類型:史奈德與英格恩，權威(政府直接介入、改變標的團體的行為)、誘因(間接、改變)、能力建立(直接、提供財貨)、象徵勤勉型(間接、改變)、學習(間接、提供財貨)
7. 政策工具選擇途徑:經濟(福利經濟-強制性與管制性工具、新古典經濟-強制性僅適用純公共財)、政治(胡德，資源限制、政治壓力、法律限制、失敗歷史教訓)、整合途徑(市場工具-高政策次級高國家能力、管制-低政策次級高國家能力、自願-高政策次級低國家能力、混合-低政策次級低國家能力)
8. 政策工具優點:補足理論與實務差距、提升政策制定者與執行者對話、執行手段間的比較與安排、了解政策的相關變項
9. 政策工具缺點:理論基礎不夠堅強(只有類型學)、單面理論(無法凸顯政策複雜性)、機械式的思考途徑(手段-目標單向關係)、與政治脫鉤、效果做為唯一尺度(正義、仁愛也是)
10. 推力:泰勒與薩施頓，透過選擇結構設計的輕推，可以使民眾依循自己自利誘因，自發性地改變行為而無須強迫他們，並且這些行為是可以被預測的
11. 推力方式:結構設計(管制者透過一些裝置設計，讓被管制者即使想要違反管制規定亦很難找到機會)、推力設計(呈現在消費者面前的不同選項)、默認表達(選擇方式若適用默認選項，對於人們的選擇行為也會有所影響)
12. 重要推力:預設規則、簡單化、運用社會規範、增加容易性和便利性、揭露、警告或圖示、使用預先承諾策略、提醒、誘發執行意願

第 26 章 政策設計

1. 政策設計:以政策工具解決公共問題的方式，此種方式並非是盲目的，而是經過深思熟慮的行動，也是企圖找尋問題解決方案的活動，因此，政策設計的重點在於政策方案的比較，將問題與解決方案作結合
2. 政策設計邏輯結構:四項設計要素(結果-預期跟實際、標的團體、執行機構、法令-依據的法律基礎)、三項設計連鎖(工具-使標的團體遵從政策的工具、規則-大家遵循的規則、假設-政策因果關係的陳述)

第 27 章 政策行銷

1. 置入性行銷定義:政府透過新聞、媒體，放入政府所要宣導之事物，該事物有可能是自己的政策或推銷某種新的服務等，例如:在政論節目上，要求名嘴協助講解與推行政策內容

2. 置入性行銷影響:是否違法或不當，考量標準在於其行銷動機究竟是為了私人利益還是公共利益，若是為了公益而進行置入性行銷，則應該給予鼓勵
3. 置入性行銷之行政中立考驗:考量公益、不得為政黨行銷、不得事前審查、監督機制、具備多元組合(力求政府、媒體以及一般民眾三贏)
4. 置入性行銷原則:與媒體建立長期互信互惠關係、建立實質政績、主動與媒體互動、認識不同媒體的本質及其運作方式、首長重視媒體行銷
5. 置入性行銷方式:主動發布新聞、接受媒體採訪、辦理大型活動、製作廣告文宣、出席記者會
6. 政策行銷:政府人員採取有效行銷策略，促使內部及執行人員及外部服務對象，對研議中或已形成之公共政策產生共識或表示贊同的動態性過程，其目的在於增加政策執行成功機率、提高國家競爭力以及達成為公眾謀福利
7. 政策行銷理由:民主化需要人民支持、專業化需要認同、服務化需要配合
8. 6ps:產品(無形社會概念)、定價、通路、促銷、夥伴、政策(釐清部門分工)
9. 6Ps 應用在公部門的限制:法規限制、不確定因素、產品和服務性質、顧客界定的困難、官僚體制文化
10. 政策行銷特質:無形性(策略與目標間因果不確定)、易消逝(無法建立存貨)、不可分割性(生產同時及在消費)、異質性(生產者不同部門對品質認知不一)
11. 成功的政策行銷:卓越策略、明確可行設計、首長支持、機關全體參與、優秀人員、各項資源配合
12. 政策行銷原則:理解政策行銷價值基礎(要注重效益還是平等)、願意投入多少資源、扮演買方還是賣方角色、思考有無區隔市場的可能性(公私競爭)、不要害怕創造新產品
13. 政策行銷程序:公共市場定位(營利或公益)、認定行銷標的顧客、市場區隔化、選擇適當多元促銷手段、注意公共市場政治法律資源限制
14. 政策行銷功能:加強公服競爭力、建立良好公共形象、促使公服商品化、博取好感、澄清不必要誤會
15. 政策行銷策略:定位政策行銷的標的團體、加強民眾需求學、推動合作行銷、以事件或運動行銷取代平面或電子行銷、重視媒體公關
16. 政策行銷類型:第一種(公共財貨與服務進入市場環境)、第二種(促銷區域性公共組織)、第三種(公共組織與非營利組織增進自身利益)、第四種(達成政治目地而使用政策行銷)
17. 反對政策行銷:服務本身就具有高價值、國民應盡義務(接受公策規範)、侵犯隱私權(因為要掌握顧客資訊)、花俏的欺騙手法、無法行銷(無形的服務)
18. 政策行銷所面臨的挑戰:如何清楚傳達期望、未知的不確定性、利用新技術(部落格)、溝通對象知識水平、內部溝通
19. 政府公關技能:策略傳播(針對政策主題內涵予以增強)、企業精神倡導(創新)、管理政策發展(提高決策品質)、談判(說服一起合作)、公共集思廣益、社會學習和領導(觀點可以透過社會互動改變)、危機處理能力

20. 政府行銷:將公部門與其轄下的組織，視為是推銷政府業務之行銷專員及業務員，目的是要將政府價值、與形象傳達給民眾知悉
21. 政策行銷目標公眾:內部、外部、社區、媒體、政府、意見領袖、國際
22. 社會行銷:丘昌泰，一種計劃的設計，執行與控制，藉由產品的設計、定價、傳播分配與市場研究方式，以增加人民對於社會觀念的接受度
23. 社會行銷所帶來的影響:認知改變、行動改變、行為改變、價值改變

第 28 章 政策評估

1. 政策評估:乃是一種政策分析程序，藉以製造有關政策在滿足某問題之需要、價值或機會時之績效資訊
2. 政策評估內涵:評估足以影響之重大計畫、多元社會科學評估方法、包含內外部評估者、包含產出與結果、本身與結果的因果歷程
3. 政策監測:順從(是否落實公共計畫)、審計、會計、解釋(如何解釋政策結果)
4. 政策評估的特質:價值為焦點、價值與事實互賴(須以事實為基礎)、目前與過去取向、價值雙重性(內在-解決空屋、外在-提升旅遊人數)
5. 政策評估功能:唐恩，提供績效資訊、重新檢視、形成新問題、政策建議
6. 政策評估目的:正面(優先順序、改善程序基礎、繼續或停止參考)、負面(遲延做成決定、偽證、符合經費補助)
7. 預評估:政策規劃階段或政策執行一段時間後，規劃、可評性、修正方案
8. 過程評估:針對政策問題認定整個過程，以免陷入用正確方法解決錯誤問題
9. 結果評估:產出、影響(有形、無形、可預期、不可預期)
10. 方案評估:運用科學技術與方法，來測量服務或工作成效，較常運用在社會工作個案中，透過量化及質化研究，了解個案狀況，並提升社會服務品質
11. 如何提升方案評估:批判主義、量化、運用在提供決策者建議
12. 方案評估方式:外部(機關以外的專家學者)、內部(內部的單位人員)
13. 政策評估標準:適當性(目標合適)、效能性(影響程度)、效率性(成本)、充分性(是否解決問題)、公正性(利益分配程度)、回應性
14. 非實驗設計:設計中自變數與依變數間的因果推論是沒有根據的，其無法具有準確的內在與外在效度，導致其實驗結果是無法反應政策的真實情況
15. 非實驗設計操作方式:單一個案研究(缺點在於無法確定 X 是否可以帶來 O)
16. 真實驗設計:又稱古典實驗設計，其特徵在於它同時具有根據隨機抽樣選出之比較組與測驗組以及政策實施前後之效果，該設計的優點在於具有一定的內在效度，但仍不具有外在效度
17. 真實驗設計操作方式:測定後單一控制組設計
18. 準實驗設計:因為許多公共政策的實驗變項是很難控制的，實驗情境也不容易創造出來，因此公共政策的實驗設計充其量只能稱為準實驗設計
19. 準實驗設計操作方式:間斷時間序列方法，所要描述的對象是政策行動所造成的結果、必須以統計上的時間加以表達
20. 第四代評估緣起:過去的實驗設計過度強調評估者本身對於測量、統計分析

與實驗設計等量化運用，而忽略被評估者亦可以扮演參與政策評估角色

21. 第一代政策評估:又稱實驗室實驗，控制實驗情境下所從事的實驗，缺點(需求特性-知道自己被實驗、實驗者誤差-本身情緒、測量工具人為化)
22. 第一代政策評估特性:地點(機關內部)、焦點(社會計畫是否有對社會產生影響)、方法(實驗室實驗)
23. 第二代政策評估:實地實驗，外在效度高(符合真實)、內在效度低(干擾多)
24. 實地實驗特性:地點(遠離實驗室)、焦點(個人人格與態度)、方法(田野實驗)
25. 第三代政策評估:準實驗，從實驗室、田野擴展到整個政府所推動政策，以實驗成果做為評估政策方法，惟由於對象為開放空間，導致內在效度低
26. 準實驗特性:地點(政府部門內)、焦點(社會計畫是否可以解決社會不平等問題)、方法(社會實驗，如負所得稅實驗)
27. 前三代實驗設計之缺點:無法應用在複雜公策上、過度人為化、人本身無法實驗、無法觀察到內在意涵
28. 第四代政策評估主張:古巴與林肯，社會現象是社會建構存在、研究者與被研究者因融為一體、任何真理都為相對的
29. 第四代政策評估內容:重視對政策利害關係人內心的回應、重視利害關係人的主張、建構論者的方法論
30. 第四代評估實施程序:認定利害關係人、界定主張與關切議題、營造質化評估系絡、與利害關係人取得共識、設定妥協時程表、蒐集妥協議程時間表(關鍵，文獻+實務)、建立論壇、報告、未取得共識時再一次實施程序
31. 評估結果運用:直接應用(調整、持續、終止、重組)、概念性、說服性
32. 影子控制:屬於準實驗設計一種，政策方案的評估結果係由具有特殊看法的人來估計，之所以稱為影子，是因為這種估計方式通常為模糊且不明確的
33. 影子控制方式:參與者自評法、專家評斷法、執行人員評估法
34. 政策指標定義:麥克瑞，指可將公共統計數字用於公共政策議題的衡量工具，例如:公平指標係用來衡量政策對於民眾是否有考量公開、公正
35. 發展政策指標的價值:純經濟性效益(能以幣值計算其價值)、主觀性(民眾對某一向政策感到滿足或快樂)、公平性(賞罰公平，對弱勢族群的照顧)
36. 政策與社會指標差異:社會指標反映整體社會趨勢(故不反映政策訊息)、社會指標強調統計數字(故其強調客觀且科學的反應)、社會指標並非目標取向(政策指標係為了解決問題)
37. 政策評估問題:政策目標釐清不易、成敗標準難以界定、副作用(反效果)、資訊缺乏、評估方法的選用、政治敏感、評估成本
38. 政策影響:政策施行後對於標的人口的心理、行為以及政策順服改變的程度，通常可以採用量化(準實驗設計)與質化(參與者自評法)

第 29 章 政策變遷

1. 政策變遷(Policy change):係指一項或多項當前政策被其他政策所取代的現象，亦即舊政策的修改與新政策的被採納

2. 政策變遷理由:當前的政策可能產生不良效果、擴大某項政策領域的活動範圍、盡量避免制定新政策故以政策變遷作為因應環境的方式
3. 政策變遷四種方式:政策創新(制定一項全新法律)、政策賡續(只做小範圍改善)、政策維持(維持不變)、政策終結
4. 政策變遷型態:直線型(舊取代新)、強化型(舊併入新)、分離型(分成兩種以上)、非直線型(成立新機構)
5. 政策變遷模型循環型:史勒辛格，保守與自由中來回移動、30年為一循環)
6. 政策變遷演進型:薩柏提爾，原因(政策次級系統各種倡導聯盟互動、次級系統外在改變、系統穩定變項)、變遷方式(每個倡導聯盟為增加資源，從外來環境取得資訊並修正其策略，努力產生政策學習，並導致持久性意圖改變)
7. 系統穩定變數:基本憲政結構、自然資源分配、社會價值與社會架構
8. 政策變遷模型反彈型:阿曼達與史卡西坡，並非是自由主義轉向保守主義，而是一種不規則的型態，變遷是透過階級鬥爭與相互競爭的社會聯盟產生
9. 政策變遷理論模型比較:相同點(短期-反映美國價值、長期:解釋為何發生政策變遷)、相異點(觀察時間幅度長短-循環-30年、演進-10年、反彈-100年、價值觀不同-自由保守、政策次級體系、階級利益)

第30章 政策終結

1. 政策終結:政策與計畫的調適，當政策或計畫無法發生功能或是已經多餘或過時時，將該政策與計畫停止執行，政策終結的原因可能是公共問題已經得到解決，人民也已經滿足，亦有可能是某些政策或計畫確實效果不彰
2. 政策終結困難理由:之所以非常難以實現，原因在於必須承認過去政策錯誤或失敗，故容易遭到既得利益者串連反對政策終結勢力，以爭取政策賡續
3. 政策終結類型:功能、組織、政策、計畫
4. 政策終結執行困境:認知上不情願、欠缺政治誘因(不願承認錯誤)、制度永久性、動態保守主義(反抗變革)、反終結勢力、法律障礙、高度成本、反效果、延宕與拒絕
5. 政策終結執行策略:事前規劃、降低反對、利益交換
6. 落日立法(Sunset Legislation):立法機關透過定期性檢視某特定法案或政策，檢視其是否有繼續存在之必要，其目的在於為了因應社會快速的環境變遷，透過立法程序，將原本制定之法案，在附有停止期限情況下漸漸失效
7. 落日立法實務:零基預算最能體現落日立法的概念，因為其希望每年度預算皆須從零思考，重新檢視該預算的必要性與成效性，而對以美國各州政府而言，落日立法並非直接用來終結機關組織命運，而是用來全面性評估當前所有州政府機關績效的審查機制
8. 落日立法:優(阻止政府無限制的制定無用之法律與政策)、缺(同時產生新機關、成功的關鍵在於嚴謹的審查制度、欠缺衡量機關績效的指標與資訊)
9. 日出條款:將具有生效期限的法律或政策，延長其生效期間，其目的是讓行政機關在政策或法律正式開始實施前，可以先有一定時間準備

第 31 章 政策學習

1. 政策學習定義:係基於過去的政策後果與新資訊，調整政策目標與其意圖，以提高統治的目標實現，其目的在於期望改善政府目前施政績效
2. 政策學習的類型:外部學習(向大型的政策社群學習，學習目標為政策問題)、內部學習(向小型專業網絡學習，學習目標為政策工具)
3. 教訓汲取:內部學習一種，複製、模仿、混合、匯合(吸納不同政策)、激發
4. 政策擴散:其意與政策行銷相近，係一種將某特定時空背景政策，轉移至另一時空背景執行，故是一種動態過程，政策擴散亦重視政策創新與學習
5. 政策擴散類型:透過會議進行資訊交換、在地理區域間擴散、受內部政治、經濟影響

本筆記歡迎轉貼、
分享，但不得作為
營利之用