貳 內容研析

第一節 公共政策的源起與政策科學的概念

壹、公共政策的源起

一、公共政策成為一門系統化的學科，始於1951年美國學者賴納（Daniel Lerner）與拉斯威爾（Harold D. Lasswell）所合編的《政策科學：範圍與方法的新近發展》（The Policy Sciences：Recent Developments in Scope and Method）一書，被認為是公共政策研究的里程碑。基此，**拉斯威爾被尊稱為「政策科學研究之父」**。而政策（policy）一字來自希臘文、梵文及拉丁文，其意思是「公共事務的處理」或「政府的行政」（吳定，2003:5）。

二、自拉斯威爾等人的倡導後，政策科學的研究即蓬勃的發展，用以解決實際發生的社會問題，而且經濟理性是傳統政策科學的核心概念，傳統政策分析家如果不以經濟理性為分析問題，就不足以凸顯其為實證論者的特徵。因此，**經濟學更被譽為「政策科學的搖籃」、「皇后科學」**。

行政學選擇題示

◎被喻為「公共政策研究之父」係指那一位學者？ (A)戴伊（T. Dye） (B)韋達夫斯基（A. Wildavsky） (C)唐恩（W. Dunn） (D)拉斯威爾（H. Lasswell） （106年身障五等）

⏭ (D)

貳、政策科學

國考題示

1. 說明政策環境系絡的定義、重要性、系絡組成因素的類型與意涵。（113年原住民三等）
2. 試說明「政策科學之父」拉斯威爾（H. Lasswell）對於政策科學提出的特色與其意涵，並加以評析。（111年原住民三等）

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

3. 拉斯威爾（Harold D. Lasswell）認為公共政策過程的研究可分為兩大類型：「政策內容」（policy content）和「政策過程」（policy process），請申論這兩者的研究有何異同之處，並舉實例加以說明。（110年地特三等）

4. 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年一般警察三等）

拉斯威爾認為政策科學是一種應用的社會科學，他也認為政策科學實際的操作模式就像是醫生的工作一樣，政策科學家的工作是診斷政府所面對的問題，瞭解這些問題的成因所代表的意義，然後推薦處方，最後評估這些處方的效果。就像醫生一樣，政策科學家必須擁有科學的訓練，但不同於醫生的是，政策科學家利用這些訓練是要提供更廣泛而且具有價值取向的目的，這種價值就是民主價值（羅清俊，2020:10-12）。基此，歸納拉斯威爾認為政策科學有三大特質為（丘昌泰，1995:11-18）：

一、多元學科的研究途徑

拉斯威爾指出：「政策科學是科際整合是金石的縮影」（policy sciences is a microcosm of multidisplinary touchstone），說明政策科學期望能夠整合各種學科的研究方法與理論，**其目的是企圖彌補單一途徑所可能造成的問題盲點**。

由於公共問題本身實在太過複雜了，單一學科確實不足以解決問題，因此多元學科的研究主要針對問題的複雜性而來，再者政策科學的國際化趨勢似乎是不可避免的潮流，目前跨學科的研究有日漸增多的趨勢，例如溫室效應（greenhouse effect）、貿易保護主義、愛滋病等國際性公共問題都需要科際整合的知識。

二、問題取向與系絡特性

㈠基本上，政策科學是問題取向的；它所關切的是當代社會中，人類必須面對的基本民生問題，如貧窮問題、社會福利等。拉斯威爾認為許多應用社會科學，如都市計劃者、社會工作者，雖然也是問題取向的，但政策科學家對於政策問題的形成過程特別重視。為了研究政策過程，必須

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

發展更廣泛的研究方法，因而拉斯威爾提出了系絡研究途徑。

㈡所謂**政策系絡，是指一項政策政策的不同面向所構成的網絡**，政策分析必須重視政策科學系絡對於政策內涵與問題解決過程的影響。一般而言，政策系絡包括：

1. **時間與空間的系絡**：政策問題發生的時間與空間的背景為何？何時與何地發生的？
2. **內部與外部系絡**：內部系絡是指政策制定體系內部的政策行動者彼此互動所形成的網絡關係；外部系絡則是指政策制定體系之外的政治、經濟或社會環境而言。
3. 制度、經濟、人口意識形態與文化系絡。

無論是那一種政策系絡，**當我們進行政策分析時，必須注意系絡因素，以免無法掌握政策問題的真正性質，以至於研擬不可行的政策方案**。

㈢此外，拉斯威爾的**系絡研究途徑主要表現在「政策內容」與「政策過程」**兩方面。所以，學者高森（Garson）曾指出：政策科學的雙重性質為一方面重視政策內容的科學分析，另一方面則重視政策過程的民主人道主義（Democratic humanism）。

亦即**政策科學的「問題取向與系絡特質」**可以從下列兩方面加以分析：

1. **政策內容**：政策內容的研究者主要是以擅長數學與實務問題的作業研究者或服膺凱因斯學派的經濟學家為主，**特別重視政策方案的分析與政策技術的運用**。他們的名言是：「有技術，就可以翱翔萬里（Have Technique , will travel）」，**只要最佳的政策方案是存在的**，只要透過量化的分析技巧，就能以機率模式設計解決公共問題的方案。例如史杜基與傑克豪斯（Stokey & Zeckhauser）在1978年所著《政策分析初階》（A Primer for Policy Analysis）一書中就曾列舉出許多政策分析的工具，如等候線理論（Queuing theory）、成本利益分析法、線性規劃、模擬等。此外，唐恩（Dunn, 1994）提出政策分析的五步驟為：「認定政策問題、預測政策方案、建議政策行動、追蹤（監測）政策結果、評估政策績效」等循環程序。

   這些政策分析的工具與程序，都是屬於分析政策內容的系絡研究方法，對於產生有關政策制定的實質資訊有相當助益。

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

2.政策過程：

⑴**探討政策過程系絡的學者相當重視政治與組織過程的知識**，因此，政治與行政學者扮演相當重要的角色。

⑵此派學者主要是批判政策內容研究者所採取的廣博理性途徑（Comprehensive rational approach）或巨視觀（Synoptic perspective），而**主張以多元政治的（Pluralistic）或反巨視觀（Anti-synoptic perspective）批判政策內容的系絡研究者。他們認為在現實世界中，根本找不到廣博理性模式可以完全應用的情況**；因為政策目標的認定極不一致、評估基準也不易取得共識，更何況政治過程中的因素往往左右政策方案的理性。例如道爾與林布隆（Dahl & Lindbloom）在1953年所著的《政治、經濟與福利》一書，就主張以漸進主義或漸進調適科學（Science of muddling through）的反理性模式探討政策過程[1]。又如衛達夫斯基（Wildavsky, 1969）亦撰文指出：政策科學家應該「從過分強調經濟理性的設計計劃預算中挽救政策分析（Rescuring policy analysis from PPBS）」。

⑶基此，政策過程系絡研究者乃發展政策過程模式，如梅伊與衛達夫斯基（May & Wildavsky）在1978年提出的「政策循環」（Policy cycle）模式，包括了下列階段：議程設定、問題分析、執行、評估與終結。他們的分析**是期望釐清影響政策過程的各種系絡因素，以了解政策內容在系絡環境中可能被扭曲或應用的情況。**

㈣最後，無論如何，**政策科學是問題導向的，在方法論方面必須同時重視政策過程與政策內容的系絡研究**，如此才能真正瞭解問題的癥結所在，並制定出有效的政策。

三、外顯規範觀點

政策科學自創設以來，就非常重視人性的價值與尊嚴。拉斯威爾（1951:16）曾指出：「政策科學的研究途徑……必須對政策所涉及的價值目標有所釐清」又，卡布蘭與拉斯威爾指出：「政策科學成立的目的並不在

1 有關廣博理性模式與漸進主義模式的相關概念，在本書第一篇的第五章〈政策分析專業－模式篇〉中將會有更完整的說明，此處僅為總論性質的概念說明。

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

於加強能夠提升效率的社會機制功能，使美國成為一個毫無人性的國度（Depersonalized state），而是人類尊嚴與能力的實現」因此，政策科學家重視價值在政策制定過程中所扮演的角色。當代許多政策科學家相信，**如果不能確立社會正義的價值觀念，就無法制定良好的公共政策**。由此可見，**政策科學強調規範性的人文價值**。

事實上，政策分析所強調的價值層面牽涉甚廣，如效率、效能、公平、正義、回應等皆是，因而不少政策科學家認為政策科學是規範性的、經驗性的學科，因為一方面它關心價值判斷的應然（Ought to be）問題，另一方面則關心事實判斷的實然（What it is）問題[2]。

綜上，迪里昂（Peter DeLeon）則以上述拉斯威爾的說法為依據，認為政策科學應具有三種特性：一為政策取向與應用的主張，二為政策系絡的強調，三為科技整合的政策問題研究方法（丘昌泰，1995:10）。

知識櫥窗

政策科學特性的不同觀點呈現

關於政策科學的特性，吳定及羅清俊教授等二位教授的著作，各提出不同的說法，併列讓各位瞭解：

㈠吳定教授的《公共政策》一書，提出政策科學的特性有：*1.*科際性；*2.*實證性；*3.*大型政策（megapolicy）；*4.*理論複雜性；*5.*應用性；*6.*規範性或診治性（normative/prescriptive）（2008:14-15）。

㈡羅清俊教授的《公共政策：現象觀察與實務操作》一書，則提出政策科學的特性有：*1.*問題導向（Problem oriented）；*2.*多學科所組成（multidisciplinary）；*3.*精心設計的方法論（採用精心設計的量化方法）；*4.*精心設計的理論（要有強有力的概念架構）；*5.*價值導向（value oriented）（要發展出民主的政策科學）（羅清俊，2020:10-12）。

2 規範性的概念就是「政策倡導」，而事實與經驗性的概念就是「政策分析」，各位可參閱本章第二節關於「政策分析」與「政策倡導」的概念區辨。

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

第二節 公共政策的意義、特性與相關概念的區辨

壹、公共政策的意義

國考題示

◎試說明公共政策的意義、類型及其特性。（100年退除役三等）

一、所謂公共政策，各家學者界定不一，謹引用較具代表性學者界說如下

㈠**戴伊（Thomas Dye）的界定：**

所謂公共政策就是「政府選擇作為或不作為的行動。」

㈡**伊斯頓（David Easton）表示：**

公共政策是指政府對社會價值所作的權威性分配。

㈢**賴契特（Howard M. Leichter）：**

「公共政策乃是由權威性人員所採取一系列以目標為取向的行動」。

㈣**安德森（James Anderson）：**

「公共政策就是由政府對於公共問題採取的有目的行動方案」。

㈤**丹哈特（R. Denhardt）：**

「公共政策就是合法性政府對於公共問題所作的權威性陳述」。此一定義主要的特色為「合法性政府、公共問題、與權威性陳述」三者。其中合法性政府」是指具有統治正當性基礎的政府部門及其人員，亦即人民所認可或支持的政府。就此，公共政策不一定是民主政府才有。

㈥**謝富（Carl. P. Chelf）：**

公共政策乃是一項政府在處理某項做為大眾關心對象的爭論或問題時，所做的行動方案。

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

㈦丘昌泰教授的界定[3]：

公共政策是公權威當局為解決社會關切的關聯性問題，所進行一系列行動或不行動的選擇活動。據此，其內涵包括：*1.*公共政策是公權威當局進行的抉擇活動；*2.*公共政策是公權威當局選擇行動或不行動的明智活動；*3.*公共政策是問題導向的；*4.*公共政策的選擇是目的導向－期能改善問題現狀（丘昌泰，2022:4-6）。

二、綜合上述學者的界說，吳定教授歸納為（吳定，2003:6-7）

公共政策定義為：「係政府施政為達成某項目標所提出之作為或不作為的一般性、原則性之陳述」。並具有下列特性：

㈠公共政策係政府施政上之表現，所以內容具有權威性與強制性，而這也是與一般社會政策最大不同之處。

㈡公共政策係政府施政面臨某種問題，為解決此問題，而達成某種目標，所採取的對策。是一種問題與目標取向的。

㈢現代政府政策規劃的最核心問題在於國家有限資源下，如何將有限資源做最適當的配置，以達成施政上的最大效能與滿足大部分民眾的需求。由此，公共政策係政府對社會價值所做的一種權威性的分配。

㈣公共政策包括政府所決定的作為與不作為活動。例如我國總統對外宣示：中華民國應有自己的核能政策，此項宣示可能代表未來將發展核能，但也可能是未來不發展核能，而以其他綠色能源來替代。因為政府作與不作的決定，都是公共政策。

㈤政策係一項原則性的陳述或說明。亦即，政策是一種較高層次的對於目標及策略的一般性宣示，而並不涉及具體的如何達成目標的實施手段、方法與步驟。

綜上所述，簡言之，**公共政策就是「政府決定的事」**，而政策為什麼要做決定？因為有問題發生了。所以公共政策是因問題而起的，沒有問題的發生，政府自然就不須做出任何決定了。

---

3 丘教授對於公共政策意義的界定，事實上也是屬於綜合各家學者的論述，因此與以下吳定教授的界定相當接近。

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

行政學選擇題示

1. 有關公共政策的定義，下列敘述何者錯誤？ (A)公共政策是由政府機關所制定 (B)政府如果決定不作為，就沒有公共政策的產生 (C)公共政策的目的在謀求公共問題的解決 (D)政府可透過各相關活動表示公共政策的內涵 （112年身心障礙四等）

⏭ (B)

2. 有關公共政策內涵之敘述，下列何者錯誤？ (A)公共政策是政府與民眾之間的零和賽局 (B)公共政策可型塑社會價值 (C)政府對於政策問題採取不作為的決定，也是一種公共政策 (D)公共政策是為了解決政策問題的一連串行動方案 （110年原住民三等）

⏭ (A)

3. 有關公共政策意涵的描述，下列何者錯誤？ (A)必定是民主政府對於公共問題所做的權威性陳述 (B)可以是一種政府不作為 (C)是政府所採取有目的性的行動方案 (D)並非靜態或一成不變（108年原住民四等）

⏭ (A)

4. 將公共政策界定為「政府選擇作為或不作為的活動」，是那位學者所提出的？ (A)唐恩（W. Dunn） (B)羅威（T. Lowi） (C)戴伊（T. Dye） (D)愛德華（G. Edwards III）

（105年外交四等、105身障五等、105年外交四等、105年初等、104年身心障礙四等、100年原住民四等）

⏭ (C)

5. 關於公共政策的起源與定義，下列敘述何者正確？ (A)伊斯頓（D.Easton）指出，政策就是政府對於社會價值作權威性分配 (B)政策（policy）一文源自於法文，本意是共和國的行政 (C)賴納（D. Lerner）與拉斯威爾（H.D.Lasswell）將公共政策定義為：「政府選擇作為或不作為的任何行為」 (D)戴伊（T.R.Dye）所寫的「政策科學：範圍與方法的最近發展」是公共政策研究的里程碑 （104年普考）

⏭ (A)

6. 下列那位學者將公共政策界定為「政府對社會價值所作的權威性分配」？ (A)拉斯威爾（H. Lasswell） (B)安德森（J. Anderson） (C)戴依（T. Dye） (D)伊斯頓（D. Easton） （104年原住民五等）

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

⏭ (D)

7. 下列何者為公共政策學者安德森（J.E.Anderson）對於公共政策的定義？ (A)政府選擇作為或不作為 (B)合法性政府對於公共問題所作的權威性陳述 (C)政府對於公共問題採取的有目的行動方案 (D)政府對社會價值的權威性分配 （103年地特四等）

⏭ (C)

8. 對於公共政策的定義與說明，下列何者錯誤？ (A)公共政策是由政府機關所制定 (B)公共政策包括政府的作為與不作為 (C)政府若不採取行動，就不算是公共政策 (D)制定公共政策，是為了解決公共問題或滿足公共需求 （103年身心障礙四等、103年身心障礙五等）

⏭ (C)

貳、公共政策複雜的特性—「政策立場（Policy Positions）」

一、**所謂政策立場即指人們對於特定政策或政策建議所持有的不同偏好與意見**。對此，衛斯（Weiss）在1983年探討政策立場基礎一文中，提出了「I-I-I決策模式」，指稱人們在政策立場的抉擇過程中，不但會考慮利害關係（Interests），更會受到相關資訊（Information）與意識型態（Ideology）所左右。因此，除了個人之外，政府部門之間也會因利害關係的不同（即本位主義）而產生不同的政策立場；然而當利害關係不具備關鍵性的決定地位時，人們的政策意見是受其所掌握的相關資訊與所具有的意識型態的影響（余致力等，2007:3）。

二、亦即**政策立場的形成，除了利害關係的解釋角度外，也涉及到對政策問題的不同認知**。例如邏輯實證論或者是詮釋學派對於公共問題是否為客觀存在的事實，就存在著極大的爭辯。其中，對於詮釋學派而言，認為當一個人要去觀察問題或解釋某一現象時，他的認知架構圖案或信念必然投射到他所觀察或解釋的對象上。是以，在詮釋過程中，往往融入個人價值偏好，導致事實不是「純粹的」事實，而是具有價值導向的。因此，公共問題亦非如同實證論者所言，是客觀存在那裡，等待人們依循理性分析的程序去發現，有相當多的成分是主觀建構的（余致力等，

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究

2007:5）。所以，個人都是如此了，遑論政府對特定政策也是存有本身的價值偏好，而不是純粹的維持價值中立。

三、總之，透過政策立場概念的陳述，就反映出公共政策複雜的特性，也正由於這種特性，**才凸顯示出公共政策既是專業的判斷（技術），也涉及各種價值的選擇，例如效率與公平的取捨，而價值選擇就是一種藝術**。因此，已故知名學者魏雅儒（Aaron Wildavsky）才會說公共政策既是一門技術（craft），也是藝術（art）。

行政學選擇題示

1. 下列何者對於公共政策的描述是錯誤的？ (A)政治過程會影響公共政策的制定 (B)公共政策制定過程涉及不同利益之間的角力 (C)公共政策屬於專業判斷，與價值選擇無關 (D)政策制定過程是一個動態的過程 （111年原住民五等）

⏭ (C)

2. 衛斯（C. H. Weiss）認為人們的政策意見會受到三個「I」的影響，包含利害關係（interest）、相關資訊（information）以及： (A)創新作為（innovation） (B)漸進主義（incrementalism） (C)基礎結構（infrastructure） (D)意識型態（ideology） （110年身心障礙四等）

⏭ (D)

3. 有關政府政策立場之敘述，下列何者錯誤？ (A)政府部門之間的政策立場會因利害關係而不同 (B)政策問題的詮釋與界定不免主觀 (C)意識形態會影響政府部門所持的政策立場 (D)政府應維持價值中立，不應有特定政策立場 （110年薦任升等）

⏭ (D)

參、公共政策相關概念區辨

一、政策科學、政策研究、政策分析的區辨

國考題示

1.「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年原住民三等－原住民族行政）

高點文化publish.get.com.tw
版權所有・翻印必究