

如何了解無所不在的「公共政策」

作者：吳定

(空大學訊，413 期，頁 30-37，2009 年 4 月)

壹、前言

一般來說，任何人，不論是內行人或外行，也不管是爲了自己的興趣，或是爲了正式研修的目的，如果想要對一門學科(discipline)或是一項專業(profession)，具有全盤性及深入的了解，必須對這個學科或專業的來龍去脈、研究方法、主要內涵、以及如何研習空大的「公共政策」與如何應付國家考試的「公共政策」科目等，作概括性的認識，對「公共政策」(public policy)這項專業的處理方式也是這樣。

因此，在我們探討公共政策此一專業之主要內容、如何研讀「公共政策」科目之前，不妨先來談談此一專業的來龍去脈及如何進行研究。大致而言，公共政策的實務，可以說與人類政府組織的歷史一樣久遠。自古以來，任何形式的政府組織，爲了解決人民的問題、滿足人民的需求、增進社會福祉、保障國家安全等目的，便一直隨時隨地制訂及執行各式各樣的政策。而如果我們將公共政策界定爲「政府機關人員爲解決公共問題、滿足公眾需求，決定作爲或不作爲、以及如何作爲的所有相關活動」的話，那麼，公共政策實務對我們每個人來說，便是一種如影隨形、無所不在的東西。既然它是我們每天生活都會碰到的東西，在理論上，應當早就該有許多對它進行系統性、條理性、科學性、學術性的研究，使它成爲一門膾炙人口的學科才對。但事實上卻不然，就是因爲它是我們生活中太熟悉、太習慣、太理所

當然的東西，反而被大家所忽略了。所以，當十九世紀末葉許多社會學科紛紛獨立成爲系統性及學術性的學科時，公共政策仍然在所謂它是「科際性專業」(interdisciplinary profession)的託辭下，未能獲得獨立學科或專業的應有待遇。此種情況一直持續到二十世紀中葉。

儘管公共政策研究的演進史尙未定型，但似乎大多數的人會同意，Daniel Lerner 及 H. D. Lasswell 於 1951 年所合編的「政策科學：範圍與方法的最近發展」(Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods) 一書，乃是公共政策研究的里程碑，因爲從此之後，「公共政策」、「政策分析」、「政策制定、執行與評估」、「政策議程研究」、「政策規劃」等科目，開始名正言順、堂而皇之的擠進美國大學的課程中；而美國許多大學也紛紛成爲公共政策研究所，或是將公共行政系所改名爲公共政策研究所。就台灣情形而論，大概是在 1970 年代初期才開始對公共政策此一專業進行有系統的研究，並促成國立中興大學法商學院(即現今的國立台北大學)於 1977 年成立台灣第一所「公共行政暨政策研究所」。自此以來，國內對公共政策的研究，在學術界及實務界，可說已逐漸「制度化」了。

至於如何進行公共政策的研究，則涉及研究途徑及研究方法的問題。就研究途徑而言(指處理問題的角度及方式等)，比較常用的途徑包括下面這些：個案研究途徑、制度研究途徑、結構功能研究途徑、行爲研究途徑、系統理論研究途徑、比較研究途徑、實證研究途徑、及模式建構途徑。而研究方法是指資料蒐集的方法，公

共政策研究和其他學科的研究一樣，主要是採取以下四種方法去蒐集資料：一為文獻探討法(次級資料分析法)；二為問卷調查法；三為晤談法；四為觀察法，依後面三種方法所蒐集的資料，稱為第一手資料。最後要談的是，究竟要採取「階段論」還是「反階段論」去研究政策議題呢？我覺得還是採取階段論的作法較妥當，也就是說，依政策運作過程的五個階段進行研究較為簡明扼要。這五個階段是：政策問題形成分析、政策規劃分析、政策合法化分析、政策執行分析、及政策評估分析。對公共政策研究，學習者有了基本認識後，接下來我們就要了解公共政策究竟是什麼東西？

貳、什麼是公共政策

目前一般人幾乎對公共政策一詞都耳熟能詳、朗朗上口，可是當問他什麼是公共政策時，他卻一時答不上來，推說那是一個學術名詞，代表了許許多多的意思，不容易了解。不錯！正因為公共政策是我們每天起居作息都會被影響的東西，所以大家就懶得花點時間去理解它。

事實上，公共政策是一個再普通不過的概念了。儘管在學理上大家分別下了許多不同的定義，但大致上不會脫離下面這個定義的範圍：公共政策指政府機關為了解決公共問題或滿足公眾需求，決定作為或不作 的所有相關活動。如果決定要採取作為活動的話，就會制訂各種法律去解決問題或因應情勢的變化，例如為了「拚經濟」挽救台灣金融危機（financial crisis）所造成的重創，政府通過以制訂法律的方式，於2009年1月推動發放「消費券」政策；同樣也是為了發展經濟、促進兩岸關係，於2008年下半年修訂法律，推動「兩岸三通」政策。相反的，政府對許多問題，在經過仔

細研究後，決定按兵不動，採取「不作為」(do nothing)的決策，例如決定不發展核子武器，再例如決定不興建蘇花高速公路等。

由以上的敘述可知，公共政策與我們大家每天的生活密不可分。如果它以具體作為的型態出現，就會分門別類的分成國防、外交、教育、交通、經濟、勞工、農業、環保等政策；如果從利害關係人覺得受到好處或蒙受損失的角度著眼，政策可以分成分配性、重分配性、管制性、自我管制性政策。而各種作為或不作為政策所涉及的各种問題及影響等，就是我們研習公共政策者所要探討的課題。

叁、空大「公共政策」的主要內容

在談到空大公共政策教材主要內容之前，我想先提醒大家研讀教材的要訣，那就是：第一、先瀏覽每一章的「學習目標」；第二、很快閱讀各章的「摘要」；第三、先看看各章的「關鍵詞彙」及「自我評量題目」。這幾項工作作完後，才開始閱讀本文。同時要提醒各位的是，在閱讀本文時，最好隨時把相關理論拿來與實務結合印證。

目前各位所使用的由筆者所編著的空大「公共政策」教材，事實上是經過許多次修訂改版的結果。修訂改版的主要原因是因應時勢環境變化及空大教學制度調整的需要。

「公共政策」教材的發展如下：一、吳定編著，公共政策（25章），民國80年2月初版。華視文化事業公司印行，供政大附設空中行政專科進修補習學校行政科同學使用。二、吳定編著，公共政策（25章），民國83年8月初版，中華電視公司教學部印行。供空大行專部同學使用（政大於民國81年6月30日結束空中行專業務，7月1日起將業務移由空大繼續辦理）。三、吳定編著，公共政策，（25章），民國88年2月

初版。中華電視公司教學部印行。供空大行專部同學使用。

四、吳定編著，公共政策（25 章），民國 89 年 2 月修訂版。中華電視公司教學部印行。供空大公共行政學系同學使用。

五、吳定編著，公共政策(18 章)，民國 92 年 12 月初版。國立空中大學印行。供空大公共行政學系同學使用，亦即為目前各位同學所使用的版本。

目前這個版本已歷五年之久，雖經多次刷印，但只作部分文字修正，內容則未作更動，是以若干實務內容已因時空環境變動而不合時宜，例如有關「公民投票」及我國政策制定、執行、評估實務的某些地方，這些變動部分，各位可費神從相關機關的網站中取得資訊；至於其他部分則大致上沒有什麼問題。

「公共政策」教材包含五篇十八章，這五篇分別是：緒論、公共政策過程本論、公共政策系絡議題、我國公共政策實務、結論。茲將各篇重點簡單說明如下：

一、緒論：以一章的篇幅說明公共政策的意義、類型與研究理由；研究的演進概況、架構、途徑、方法、分析人員條件；政策制定理論及分析模式等。要特別注意的部分是公共政策的意義、類型、研究理由、制定理論及分析模式。

二、公共政策過程本論：本篇包括九章，為本教材的主要部分，係依據公共政策運作過程的五大階段（政策問題分析、政策規劃分析、政策合法化分析、政策執行分析、政策評估分析），分別論述其重點。這九章的內容都很重要，大家必須仔細研讀，因內容繁多且限於篇幅，無法一一說明各章的重點所在。

三、公共政策系絡議題：所謂系絡議題(contextual

issues)是指公共政策運作過程中與外在環境互動時所涉及的主要議題。這些議題對政策能否順利制定與執行影響非常大。它們包括以下的議題：民意與政策運作的關係、利益團體與政策運作的關係、鄰避情結與政策運作的關係、政策行銷與政策運作的關係、政黨及智庫與政策運作的關係、公民參與政策運作的關係等。既然這些議題與政策的制定及執行息息相關，各位同學便應該對各項議題的意義、內容、相互影響狀況及結果等，具有較深入的了解。同時，各位同學還可嘗試站在不同的立場及角度（如決策者、執行者、或利害關係人等），去因應或處理這些議題所造成的狀況，這才真正算是學以致用。

四、我國公共政策實務：本篇包含三章，分別論述我國政府機關與民間團體參與公共政策制定、執行及評估過程的狀況，不過重點還是放在政府相關機關的組織、職掌、功能等部分。但是由於多年來我國政府持續進行政府組織結構與功能的再造工作，本書在這三章中的論述，有些已不合時宜。因此筆者建議大家，不妨上政府有關部門及機關，如立法院、行政院研考會、經建會及國科會的網站，去搜尋最新的資訊。

五、結論：本篇以一章的篇幅就兩方面加以論述。一方面是根據筆者的觀察，我們未來研究公共政策時，在理論及實務兩部分應側重的重點何；另外一方面是筆者呼籲我國主其事的機關及首長，能夠儘速建立「政策知識管理制度」。未來公共政策研究，在理論上應側重以下的面向：1.如何把握社會正義原則問題；2.如何強化比較研究途徑應用的問題；3.如何權變應用定量與定性途徑的問題。而政策實務方面則應側重以下面向：1.如何解決公共事務民營化困境

的問題；2.如何強化危機管理的問題；3.如何暢順府際關係的問題。至於建立政府機關知識管理制度之重要性不言可喻，因為制度建立後，有助政策制定、執行及評估資訊的蒐集與工作的進行，可收到「政策學習」(policy learning)的效果，故應及早建立各級政府機關的政策知識管理制度。

肆、如何準備國家考試「公共政策」科目的應試

當社會上的經濟較不景氣、民間企業謀職較為不易時，報考公務人員考試的人數就會明顯的增加。以今年報考公務人員初等考試的情況為例，報考人數多達九萬多人，錄取率只有千分之四而已，競爭非常激烈。其他等級的國家考試，情況也是一樣。所以參加任何等級與類科的國家公務人員考試，就必須非常努力，分分必爭。只要多拿一分就有多一分上榜的機會。但是想要多拿分數，就必須付出努力準備的代價。有道是：要怎麼收穫就先要怎麼栽。

公共政策科目是公務人員三等考試中一般行政人員、民政人員、政風人員必考的科目。本科目的試題型式是申論題，它可能是由題庫中抽題，但也有可能是由一位命題委員臨時命題。但是不管採取何種方式命題，考生絕對不能只讀一本或兩本公共政策的書，就上考場去應試，那是不太夠的。另外必須一提的是，雖然公共政策申論題不是人事行政等類科的必考科目，但是因為公共政策的內容被列為行政學的一部分，所以在「行政學」科目的試題中，可能出現公共政策的申論題及測驗題。簡單的說，考生在準備「行政學」科目時，也要同時研讀公共政策的內容。

在談到如何應「公共政策」一科的考試時，避免不了的是要提醒大家如何把握回答試題的技巧。茲將答題技巧簡略說明如下：

1. 回答問題力求觸類旁通周延詳盡

在回答各項問題時，答案要儘量的觸類旁通，凡是與答案有關的部分都可以放進去（當然要考慮可用的答題時間），並且要多作引申發揮，多多舉實例說明。答題絕對不能太簡略（即使題目中有「請簡答之」的字眼）。如果你的答案比別人的答案豐富詳細，也就會比別人多得分數，多一分上榜的機會。

2. 回答問題儘量引經據典

每一個考試科目都會包含各種理論、模式、法規、專有名詞、外國人名及書名等。所以當答案涉及某項法令規章時，你應盡可能把該項法令第幾條第幾項一字不漏的寫出來（例如依據我國憲法第一條的規定，中華民國-----）。另外，如果答案涉及外文書名、學者、專有名詞時，在中文譯名之後，一定要以括弧方式，將原文寫出來。例如回答說：滿意決策途徑（satisficing decision-making approach）是賽蒙（H. A. Simon）所提倡的。因此我建議大家，平時在準備應試時，必須設法記住一些重要的外國學者、書名及專有名詞。

3. 回答問題力求段落分明

回答每一項問題時，一定要把握結構清晰、段落分明的原則。也就是在回答試題時，每一子題的答案都要分段分點說明，而每一段每一點都要另起一行，不可以從頭寫到尾，不分段不分點的擠成一團，如此一定不可能得高分，切記！此外，要特別注意的是，答題時，字跡不可太潦草，字體也不可太細小。否則閱卷者無法了解答案的意思，或誤判答案內容；另一方面，字體太小會造成答案篇幅太小，好像答得不够充實，內容不够豐富的錯覺，自然會影響得分。

至於要研讀幾本書、什麼人寫的什麼書，才足以

應試呢？這個問題我沒有辦法幫各位回答。理想上，當然是研讀越多坊間已出版的公共政策的書越好，但事實上限於時間及精力，這是作不到的，因此僅能依據每個人的看法，選擇幾本書來準備。依我個人的看法，下面這幾本書，可供各位選擇的參考：

1. 丘昌泰著，公共政策—基礎篇，台北：巨流圖書公司。
2. 丘昌泰、余致力，羅清俊、張四明編著，政策分析，國立空中大學。
3. 李允傑、丘昌泰合著，政策執行與評估，台北：元照出版社。
4. 吳定編著，公共政策，國立空中大學。
5. 吳定著，政策管理，台北：聯經出版社。
6. 吳定編著，公共政策辭典，台北：五南圖書公司。
7. 吳定著，公共政策，台北：五南圖書公司。
8. 林水波、張世賢編著，公共政策，台北：五南圖書公司。
9. 林鍾沂著，政策分析的理論與實踐，台北：瑞興圖書公司。
10. 張世賢、陳恆鈞編著，公共政策—政府與市場的觀點，台北：商鼎出版社。
11. 張世賢編，公共政策分析，台北：五南圖書公司。

坊間有關公共政策方面的書很多，此處只不過列舉一些大家比較熟悉的書本而已。我建議應考者挑選前面所列書本中的一兩本精讀之，然後再將其他書本中的精華部分作成筆記，以收相輔相成之效。另外，要特別注意的是，在研讀公共政策各種理論時，要將我國在最近及目所面臨的

政策問題拿來印證，也就是要將理論應用於實際政策問題的處理，因為公共政策的試題常出現要求考生以理論解釋政策案例的題目，故不能不未雨綢繆、事先準備。

伍、結語

公共政策是一門非常實用的專業，它影響我們每個人每天的生活，因此即使沒有修習這門課的人，對公共政策的運作狀況，也應該有所了解並隨時注意它。現在各位同學已經修習它，而且還有一部分同學可能參加國家考試而應考公共政策這個科目，那就更應該對這個科目的來龍去脈、理論、內涵、議題等，具有更深入的研究與了解。而正是因為公共政策是一門大家生活中「無所不在」的專業，所以我們在研讀它的時候，便不要太受理論的拘束而趨向抽象化，而應該「活學活用」，隨時把那些理論與現實的政策結合思考。例如在談到「政策問題議程設定」時，可以思考為什麼政府面臨那麼多的政治、社會、經濟、文化問題，而政府最後決定要優先接納經濟問題加以處理，是什麼國內外環境因素所造成的呢？又例如政府 挽救當前經濟危機，研擬簽訂「兩岸綜合經濟合作協定（CECA, Comprehensive Economic Cooperation Agreement），究竟要採取漸進決策途徑好呢？還是採取「一步到位」的理性廣博決策途徑好呢？或是採取政治性決策途徑好呢？依不同途徑所制定的政策，其可行性如何？執行結果又會如何等。諸如此類，同學們可以多多思考及分析，你就不會覺得公共政策這門課枯燥無味了。（本文作者為公共政策學科委員兼召集人）