

出國報告（出國類別：進修）

赴美國南加州大學
(University of Southern California)
進修
「國際公共政策及管理碩士課程」
(International Public Policy and
Management, IPPAM)

服務機關：外交部

姓名職稱：國際組織司科長方崇宇

派赴國家：美國

出國期間：110年8月23日至111年8月9日

報告日期：111年11月9日

摘要

本次進修項目為南加大普萊斯公共政策學院「國際公共政策及管理碩士學程」(International Public Policy and Management, IPPAM)，該學程旨在因應日漸複雜化及專業化之公共政策領域，提供美國最新行政管理知識以及跨學科領域、跨文化之課程。

科學化之行政管理是美國聯邦、各州以及地方各級政府得以朝向共同政策目標邁進之基石。美國政府力求將公共政策目標指標化及數據化，在公共議題分析、政策計畫設計及績效評估等公共政策流程中，皆以實證數據做為衡量基礎。本報告建議似可參酌相關作法，在政策目標下擬訂檢核標的 (targets) 及可測量化之指標 (indicators)，俾政策執行者及監督者在共同基礎上檢視施政進展；此外，IPPAM 學程強調界定利益關係者 (stakeholder) 及建立以解決問題為核心夥伴關係之重要性，由於相關概念具可應用性，似可研議於公務人員培訓課程中納入。

本進修報告主要分為三大部分，首先說明進修目的，其次簡介進修學校與課程項目及進修內容，第三則是簡要說明公共政策理論及實務發展現況，並提出本次進修的心得與建議。

目錄

第一章	進修目的.....	P2
第二章	進修過程.....	P2
壹、	美國南加州大學及進修學程簡介.....	P2
貳、	進修課程簡介.....	P3
第三章	心得及建議.....	P11
壹、	以實證數據為基礎之行政管理.....	P12
貳、	界定利益關係者並建立理念相近夥伴關係.....	P13

第一章、進修目的

報告人前於派駐紐約期間，第一線觀察聯合國「2030 永續發展議程」(2030 Agenda for Sustainable Development) 之談判及進展，並陪同聯合國永續發展專家團訪臺，協助國內利益關係方瞭解聯合國「永續發展目標」(SDGs) 等議題。自上述歷練中，體認到從事多邊工作除需具備良好的語言能力、嫻熟議事規則及國際政治運作外，亦須深入瞭解國際組織關切議題，始能靈活運用各方資源，為我最佳利益折衝。爰盼於進修期間汲取有關全球永續發展、氣候變遷等知識，以期提升未來推動涉外事務的綜效；此外，南加大為各國政府中高階官員在職進修之重鎮，亦盼在進修期間拓展人脈，透過交流互動機會，增進其等對我國之認識與瞭解。

此次進修期間，曾研修國際公共政策及管理、公共政策經濟學、政策及管理應用統計學、國際政策及管理應用、環境政策、政策及計畫評估、政策分析方法、公共政策倡議等 8 門課程，並聚焦研究永續發展目標第 1 項（終結貧窮）、第 3 項（全民均健）、第 13 項（氣候行動）及第 16 項（和平正義與制度）。

第二章、進修過程

壹、美國南加州大學及進修學程簡介

美國南加州大學（University of Southern University, USC）於 1880 年創校，位在美國加州洛杉磯市中心，是加州最早的研究型大學。該校擁有頗負盛名之公共政策、傳播學、老齡學及電影學院，在學人數約 42,000 名，逾半為碩、博士研究生；南加大每年吸引眾多優秀國際學生就讀，是加州國際學生比例最高的私立大學。

南加大「國際公共政策管理碩士學程」(International Public Policy and

Management, IPPAM) 於 1997 年設立，隸屬於學風嚴謹之普萊斯公共政策學院 (Sol Price School of Public Policy)，該學程旨在因應日漸複雜化及專業化之公共政策領域，提供美國最新的行政管理知識以及跨學科領域、跨文化之課程，為各國政府、國會、企業及非營利組織培育人才。IPPAM 自成立以來，已有 23 屆、500 多名畢業校友，現職包括政府、國會、教育、媒體、跨國企業、醫療、非營利機構之專業人士。普萊斯公共政策學院十分重視研究之實證性及可應用性，並鼓勵校友持續對社會作出貢獻，近年獲評為全美第 3 名之公共政策學院。

IPPAM 碩士研究生須於第一學期修習國際公共政策及管理、公共政策經濟學及統計學等核心社會科學學門，第二及第三學期則就專業領域深入研究，並撰擬論文或研究報告。該學程之畢業門檻為修畢 32 學分，需提交團體研究報告或畢業論文。

本 (第 24) 屆 IPPAM 學程有半數研究生為各國政府選送出國進修之中高階公務人員，同學來自美國、德國、日本、韓國、台灣、印尼、阿拉伯、杜拜、哈薩克，服務機構包括外交部、國防部、財政部、經濟部、審計部、能源環境部、司法部、衛福部、教育部、新聞部，合計來自 10 國、45 名研究生。IPPAM 主張透過人脈連結及互惠互助積累社會資本 (social capital)，為彼此創造價值，爰經常舉辦各類參訪及文化活動，以創造各國政府人員交流的機會，並在課程中藉由分組執行研究計畫，培養研究生跨文化及跨領域之團隊能力。

貳、進修課程簡介

一、2021 年秋季課程

(一) 國際公共政策及管理 (聚焦研究議題：SDG 3- 全民均健)

「國際公共政策及管理」是 IPPAM 之核心課程，旨在協助研究生建構公共議題分析、資料分析及公共政策矩陣模型應用能力，並探討美中貿易戰、聯合國永續發展目標、氣候變遷及武漢肺炎等當前全球迫切議題。

本課程由 IPPAM 系主任 Dr. Rym Kaki 授課，講授政府、私部門企業及非營利組織等三部門之異同、公共政策干預市場機制之理論基礎，並比較政府透過租稅、立法、規範等政策工具，對於解決公共問題的有效性。K 教授以美國公共政策學界通用之政策分析方法貫串為期三個月的課程，架構如次：1. 界定公共議題、2. 提供實證基礎、3. 闡述因果關係、4. 分析利益關係者、5. 提出政策選項、6. 比較政策利弊、7. 進行政策遊說、8. 撰擬倡議文件。

此外，課程刻意安排由不同國籍研究生執行為期兩個月之政策研究專案，藉以培養跨文化團隊能力。報告人與來自美國法律事務所、韓國經濟部、韓國衛福部、哈薩克新聞部之同學合作，以「減緩武漢肺炎在美國脆弱社區之致命性-密西西比州福爾摩斯郡 (Alleviating COVID-19 Mortality in US Most Vulnerable Communities- Holmes County, Mississippi)」為題發表三次專題演講，並撰擬政策倡議報告。

(二) 公共政策經濟學 (聚焦研究議題：SDG 13- 氣候行動)

本課程為 IPPAM 必修課程，由環境經濟學者 Dr. Antonio Bento 講授，旨在論證政府制定公共政策之合理性基礎。課程前半段教授個體經濟學之市場運作理論，主題包括供需分析模型、消費者理論、生產者理論及公司理論，後半段則論述政府在不公平競爭市場應扮演之角色，並討論市場失靈之各種態樣，探討政府如何透過所得重分配、強化政策規範、訂定法律、減少市場資訊不對稱等政策工具，以提昇整體社會福利。

本課程除分析消費者、生產者、完全競爭、獨佔及不完全競爭等市場理論外，亦探討自由市場可能產生自然獨佔、寡佔等不完全競爭市場，造成市場失靈現象，政府爰有介入市場機制之正當性。

課程亦講授財政學之外部性理論、公共財、資訊不對稱產生之逆選擇及道德風險等專題，討論在負面外部性（如碳排放）、公共財（如外交及國防）、逆選擇及道德風險（如全民健保）、立足點不平等，研析在此等問題下，公共服務、規範、立法、租稅等政策工具對社會福祉（social welfare）帶來的正面改變。

B教授為中生代環境經濟學者，善於引導研究生跳脫傳統經濟學框架，反思各種當代經濟課題，討論主題包括「COVID-19 帶來資本主義轉型機會」、「家事工作未計入國民所得列計之省思」、「政府應將提高福利（well-being）列為優先施政項目」、「人類採取非理性決策之心理因素」、「各方共贏之氣候行動政策」及「種族歧視之社會成本」。

（三） 計畫、政策及管理應用統計學

本課程由 Dr. James Moore 指導，旨在培養研究生計量統計能力，講授包括數據分析、數據推理、假設檢定、迴歸分析及應用等主題；另在實作課程中指導研究生運用 R Studio 統計軟體，建立統計分析模型及進行數據分析，並運用 Tableau 軟體建構視覺化數據圖像，俾研究人員具備在實證基礎上進行政策分析及倡議之能力。

二、2022 年春季課程

（一） 國際政策及管理應用（聚焦研究議題：SDG 3- 全民均健）

本課程由 IPPAM 系主任 Dr. Rym Kaki 指導，旨在協助研究生運用公共政策、管理、規劃及發展相關知識暨研究方法，分析當前公共議題及設計解決方案，撰擬具實證基礎之學術論文，並與指定專家進行答辯。

K 教授前於亞洲學術訪問期間，因誤食過敏原麥麩來台就醫，對我國之食安政策甚感興趣，爰建議學術論文主題訂為「Lagging Food Allergen Disclosure in the Restaurant Industry in Taiwan」。該論文以政策分析（policy analysis）作為研究架構，檢視主要國家之食物過敏管理政策，並於結論建議我國政府參考歐盟政策，課予餐廳業者主動告知消費者食物過敏原之義務，以打造對國際人士及過敏者之食品安全友善環境。內容摘要如次：

1. **公共議題及目標人口**：全球有約 2%-10% 人口對於麥麩、乳製品、堅果及甲殼類等八大類食物過敏原過敏，過敏症狀輕微者包括腹瀉、皮膚炎、咽喉腫脹，嚴重症狀為心跳緩慢、呼吸困難等過敏性休克反應。以人口比例計算，全台約有 130 萬人口對食物過敏，其中以海鮮及甲殼類為大宗過敏原。
2. **現行政策及政策落差**：我國食品及餐飲業者對於食物過敏及其危害相關認知有限，衛生福利部於 107 年依據《食品安全衛生管理法》修訂之「食物過敏原標示規定」強制業者須於食品外包裝標示 11 類過敏原，惟尚未要求餐廳須向消費者主動揭露。由於僅有少數餐廳主動在菜單上標示食物過敏原（據統計僅有 2% 餐廳主動標示過敏原），隨著國人外食頻率逐年成長，消費者因誤食過敏原就醫案例亦隨之增加。
3. **同儕國家食物過敏管理政策**：為降低食物過敏原對人類健康可能之危害，世界衛生組織（WHO）及聯合國糧農組織（FAO）於 2021 年籌組專家委員會訂定規範，要求食品商及餐飲業者制定食物過敏原管理

政策，並促餐廳主動揭露過敏原及與消費者溝通餐點所含過敏原。歐盟、澳大利亞、紐西蘭在此前已立法要求餐飲業者制定過敏原管理政策。日本及韓國刻研議將國際規範國內法化，並研議推動修法工作。

4. **政策建議：**鑒於國際間已訂有管理食物過敏原之規範，我國權責機關似可參考歐盟、英、澳、紐等作法，修訂我國食安法，課予餐飲業者主動揭露過敏原之義務，並要求食品業者執行食物過敏原管控機制，以期降低消費者因接觸食物過敏原導致損害健康的風險。另考量我國社會大眾對於食物過敏影響之認知有限，權責機關似可同步提升消費者、食品業者、餐飲業者對其瞭解，並就國人之食物過敏原類別及影響進行深入研究，打造對食物過敏者之友善環境。

(二) 環境政策基礎（聚焦研究議題：SDG 13- 氣候行動）

本課程由環境經濟學者 Dr. Antonio Bento 授課，旨在講授美國環境政策之歷史及演變，以及美國各級政府環境機構及法院之作用；另運用環境經濟學、公共政策及公共行政之現代方法評估環境法規之成本效益。

B 教授以經濟模型說明溫室氣體排放對社會帶來的負面外部性，強調廠商排放污染導致社會邊際成本高於廠商邊際成本，主張政府應透過公共政策矯正市場失靈情形。

B 教授亦說明美國 1990 年「潔淨空氣法」（Clean Air Act）之修法背景及執行情形，以成本利益分析方法檢視南加州之「區域清淨空氣誘因市場」（Regional Clean Air Incentives Market，簡稱 RECLAIM）及交易權交易制度執行情形，說明自 RECLAIM 實施後，南加州燃煤發電廠排放之二氧化硫（SO₂）及氮氧化物（NO_x）排放量降低近兩成，論證該交易權交易制度為具效率之政策選項。

課程並由研究生就當前迫切之環境議題分組提出對策，報告人之研究主題為「協助洛杉磯郡弱勢團體因應熱浪衝擊」，蓋溫室氣體導致氣候變化及極端氣候，加州熱浪情形趨於嚴峻，近十年已造成逾 3,900 名加州居民死亡。由於氣候變遷之負面衝擊具有不成比例之特性，低收入者、老年人、幼童、非裔美國人等弱勢群體為受影響之主要目標人口。研究報告以成本效益分析（CCA）為研究方法，探討及評估多種政策選項之利弊，最終建議由加州政府為該州弱勢群體提供「綠能屋頂」，以期減緩氣候變遷之影響。

（三） 政策及計畫評估（聚焦研究議題：SDG 13- 氣候行動）

本課程由 Vikram Jadhav 指導，旨在培養研究生分析、批判思考及解決問題之能力，並講授公共政策及計畫評量之定義、政策評量方法、規範性評估標準、量化指標、數據徵集策略、政策評估執行及邏輯模型架構（logic model）等主題。

課程中由研究生自選一則政策評量案例報告，說明政策內容及執行成效，並與教授及同儕口頭答辯。報告人以我國自台北市開始，擴大至各縣市之資源回收及垃圾不落地政策為案例，說明台北市、新北市透過垃圾費隨袋徵收等政策，有效提升資源回收率及降低垃圾量之案例，獲 V 教授及同儕熱烈提問及回應。

課程另就政策評估進行分組實作，報告人之研究主題為「加州碳排放權交易機制」，旨在建構政策評估方法，分析加州碳排放權交易執行成效。蓋加州為溫室氣體排放權交易之先驅，近年歐盟、韓國及中國制定碳交易機制時，皆曾參考加州 1990 年代實施之 RECLAIM 空氣汙染排放交易機制。經查加州於 2006 年至 2012 年間建構排放權交易機制，

係採取以下步驟推動：界定受碳排放權交易監管之業者、制定碳排放總量管制數額、分配業者碳排放權配額、確保受監管之業者能遵循法規、培養業者法遵能力、納入各利益關係各方、連結加州與其他碳權交易市場、評估執行成效並制定改善政策。本研究報告依據聯合國 2030 年永續發展議程架構，分別就環境保護、社會進步及經濟成長三面向，為該政策執行成果設計量化指標。

(四) 政策分析方法 (聚焦研究議題：SDG 16- 和平正義與法治)

本課程旨在探討公共政策選擇分析方法之理論和應用，由 Dr. Mark Phillips 講授，深入研究成本效益分析相關主題，發展以實證數據定義公共問題、評估及選擇最適解決方案之技能。研究主題包括個人及社會福利損益模型建構、政策影響預測、市場及替代來源對政策之影響。

另課程中須運用「成本效益分析」等計量方法進行研究，以「舊金山地鐵監視系統之成本效益」為題進行分析，該報告精算裝設監視系統降低之犯罪率、交通堵塞成本降低及溫室氣體排放減少等社會利益，扣除硬體、架設、監控及維護成本，再將各項收益及成本貨幣化，權衡政策執行之成本與利益。研究結果為裝設監視系統成本效益不彰，或將產生負數現值，爰作成不宜在舊金山地鐵內裝設監視系統之政策建議。

三、2022 年夏季課程

公共政策倡議 (聚焦研究議題：SDG 1- 終結貧窮)

本課程由 Dr. Matthew Wheeler 講授，旨在探討美國聯邦及各州之參、眾兩院立法程序，評析美國當今迫切之公共議題，由研究生模擬自公共政策倡議、法案制定及政策立法之程序。課程目標為協助研究生瞭解加州參、眾議院之立法程序、利益團體及草根聯盟之運作、研究聯邦主義者論文集之政治論述、瞭

解追蹤聯邦法案進度之作法、培養掌握法案內容之能力、建構法案分析之能力、強化面對議題之正反思辨能力。課程並模擬「利害關係者結盟行動」、「立法倡議」、「法案設計」、「參眾兩院法案倡議」、「參眾兩院委員會辯論」，並提出「政策執行計畫」

課程分為三大主題，即美國政治思想及制度、政策遊說暨利益團體運作、政策立法及法案實作。摘要如下：

- 1、**美國政治思想**：以聯邦主義者論文集（Federalist Papers）為文本，探討美國先賢漢彌爾頓、麥迪遜及約翰杰之政治思想及論述。美國政府制度之設計係以防止暴政為旨，藉由行政、立法、司法三權分立及聯邦與各州之間的相互制衡，防止權力不具節制地擴張。漢彌爾頓等聯邦主義者主張美國應採聯邦共和制，以利政府建構足夠實力，抵禦外侮及平定內亂；渠等認為政治上的政黨及派系鬥爭、利益團體間的競爭是自然生成，且有益於公共政策之形塑，而聯邦共和政體的繁複結構，恰能將此一競爭限縮在可控範圍內。
- 2、**美國利益團體及遊說實務**：第二部分探討如何進行政策倡議。政策遊說在美國有長遠的歷史，美國人民瞭解到政治遊說的背後有龐大的利益交換，為了防止流弊發生，訂定「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」規範政府遊說。該二法規定倘受僱者之工時有兩成以上用於影響政府決策，即須依法向政府登記為專業「遊說者」（lobbyist）。本課程熱烈探討政策遊說之倫理性及道德性、其合法與非法之分界，並就各國利益團體及政治人物影響政治之策略及作法深入交換意見。
- 3、**團體法案倡議報告**：第三部分為立法實作，由於近年加州各主要城市街友人數驟增，受到各界高度關注；經分析街友之組成，竟有超過兩成曾是「寄

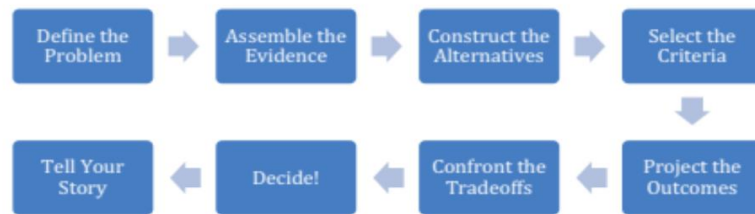
養青年」(foster youth) (註：父母倘不具照顧子女之能力，經社會福利機構通報並經法院裁定，其子女須寄居在指定機構或寄養家庭，直到 21 歲；加州有超過二成的寄養青年在搬出寄養家庭後，因無力負擔房租而成為街友)，為減緩加州遊民問題，報告人以「延長加州寄養青年社會福利至 26 歲」為題撰寫模擬法案，摘要如下：

- (1) **界定利益關係者並進行結盟**：模擬身為利益團體代表，向國會議員進行政策倡議之過程。選定代表之利益團體，研究加州有關遊民及寄養青年之現行法案，據以盤點可能支持或反對我方倡議之國會議員及利益團體；嗣模擬以利益團體名義，致函關切本案之國會議員，以促其在加州參議院提案。
- (2) **擬具修正草案**：模擬作為遊說者，替委託人撰擬立法草案。盤點聯邦層級及加州有關寄養兒童及遊民之現行法令，嗣依據我方政策倡議，就各法案撰擬修正文字。
- (3) **委員會辯論**：模擬作為提案之加州參議員，在國會聽證會上辯論情形。首先預擬各利益關係方之立場及論點，在課堂上分持正、反兩方論點提出證詞，由其他模擬委員就我方提案進行投票，報告人法案之投票結果為全數通過。
- (4) **政策執行策略報告**：模擬於法案通過後，受加州政府委託撰擬政策執行策略報告。報告首先陳述問題之內容及成因，分析各利益關係方，研析美國聯邦及加州就本議題之立法及政策落差，並就如何有效執行該法案提出具體建議。

參、心得及建議

由 Eugene Bardach 等學者提出之「政策分析架構八正道」(The Eight-Fold

Path Analytical Framework) 近年廣為美國公共政策學界運用。IPPAM 講授之公共政策分析理論則在該架構之基礎上，進一步強調「實證數據基礎」以及「利益相關者分析」(stakeholder analysis) 之重要性。



**Source: The Eight-Fold Path Analytical Framework (Bardach and Patashnik, 2020).*

一、以實證數據為基礎之行政管理：

- (一) **美國公共政策實務及學界發展：**科學化之行政管理模式是美國聯邦、各州以及地方各級政府得以朝向共同政策目標邁進之基石。美國政府力求將公共政策目標指標化及數據化，在公共議題分析、政策計畫設計及績效評估等公共政策流程中，皆以實證數據做為衡量基礎。例如，前揭加州自 1994 年啟動之「區域清淨空氣激勵市場計畫」(RECLAIM)，權責機關依法須每年公布成效檢視報告，該等報告之分析運用成本利益分析 (Cost-Benefit Analysis)、成本效益分析 (Cost-Effectiveness Analysis)、成本效用分析 (Cost-Utility Analysis)、大數據分析、內部收益率 (Internal Rate of Return) 等科學化分析工具及研究方法。總的來說，美國政府在擬訂施政目標及檢視績效時，係以實證數據做為標準，此一科學化的行政管理不僅有助美國各級政府在共同的政策目標、明確的績效衡量標準下施政，亦有益於民意機關在數據基準上進行監督。
- (二) **心得及建議：**民主國家之政府施政須回應民意機關監督及人民期待，我政府多以質化方式向外界呈現外交工作績效，倘以量化數據具體展現成果，當更能獲得民眾認同與支持。基此，政府似可在既定之外交政策

下，研擬具體之外交政策子目標（goals）、檢核標的（targets）及可測量化之指標（indicators）。例如，本年我國外交政策目標之一為「持續爭取國際參與及對國際社會作出具體貢獻」，針對此一政策目標，似可由上而下訂定相對應之檢核標的及量化指標，擬訂明確且一致之數據判讀標準，以利政策制定者、政策執行者、監督者及社會大眾等利益關係各方在共同基礎上檢視外交工作之進展。

二、 界定利益關係者並建立以解決問題為核心之夥伴關係

（一）美國公共政策實務及學界發展：IPPAM 講授之政策分析課程旨在協助研究生建構以解決公共問題為核心之系統性思考邏輯，主張政策倡議者應與理念相近之利益關係者進行結盟，以期提高影響力並有效解決問題。蓋利益關係者理論首要任務為界定受公共問題影響之目標群體（target population），嗣釐清與議題相關之公部門、私部門、第三部門之利益關係者，並分析各方對議題的態度以及影響力，以利政策倡議者與理念相近夥伴進行結盟，或對關鍵人士進行動員與遊說。

（二）心得及建議：

- 1、利益關係者理論亦可應用於外交決策分析，例如前述本年我國外交政策目標之一為「持續爭取國際參與及對國際社會作出具體貢獻」，惟中國持續將聯大第 2758 決議與其所謂「一中原則」錯誤連結，在聯合國場域散播對台主權謬論，其在多邊場域之法理謀我行徑，係我國國際參與之根本阻礙。依據上述理論分析，首先須羅列相關之 1、聯合國體系部門；2、聯合國會員國政府官員、國會議員、智庫、媒體；3、我國政府機關、立法委員、智庫學者，嗣分析各利益關係者之影響力及對我案之態度，

選擇結盟對象並建立理念相近夥伴關係，擬訂反制策略並採取行動，以期逐步解決上述問題。

- 2、由於利益關係者理論具高度可應用性，且有助公共政策決策者迅速釐清在公部門、私部門以及第三部門之利益關係各方，有利突破部門間之框架限制，建立國際/公私夥伴關係，聚焦公共問題解決方案，爰似可研議在公務人員培訓課程納入相關概念。