

(韋伯文化網路試閱版)

第 1 章

■

政策分析



壹、何謂公共政策？

本書主要探討公共政策，它關注於政府所為何事？政府為何採取某項政策？以及它造成何種差異？本書亦涉及政治學的議題，以及該學科如何描述、分析和解釋公共政策的能力。

1. 政策的定義：公共政策乃是指「政府選擇作為(to do)與不作為(not to do)的事項」(參閱本章下頁 BOX1.1 對公共政策所做的定義)。政府的業務繁多，包括了管制社會內部的衝突、協助組織社團以防止外力侵蝕權益、分配許多象徵性酬賞和物質服務給社會成員、汲取社會的資源(大部分以稅收的方式出現)。因此，公共政策乃是在管制行爲、組織官僚機構、分配利益或徵收稅金(上述事項都相當迫切)。

2. 政策的擴張與政府的成長：現在，人們期望政府能多為他們效勞。對某些團體而言，幾乎任何個人的或社會的問題，無不要求政府提出解決之道，也就是說，某項公共政策的設計，在於緩和個人的挫折或社會的不安。近年來，愈來愈多人轉而要求政府出面解決社會問題，政府的規模擴大了，而且公共政策的範圍也增廣了，其觸角幾乎延伸至每一位公民的生活中。

整個二十世紀中，政府不論是在絕對的規模上，或是在相應於全國經濟的規模上，皆有所成長。經濟規模通常是以國內生產毛額(gross domestic product, GDP)來測量，以美國為例，亦即指全年美國所有財貨和勞務的生產總額(參閱圖 1.1)。在本世紀之初，政府活動大約佔國內生產毛額的百分之八，而且大部

BOX1.1: 公共政策的定義：文字的遊戲

本書並不鼓勵對公共政策的定義，進行過多學術上的討論——我們僅認為公共政策乃是指政府選擇作為或不作為。針對公共政策的「適當」定義，各種書籍和論文所做的討論，已被證明為瑣碎甚至令人惱怒，且這些定義常常在政策本身的研究中分散吾人之注意力。此外，即使最精密的公共政策定義一經詳細探究，仍然可濃縮為同樣的內容。例如政治學者伊斯頓(David Easton)界定公共政策為：「整體社會價值的權威性分配」，但是，該定義也可以說只有政府能「權威地」在「整體」社會上採取行動，且政府所選擇作為或不作為的每件事，皆導致「價值的分配」。

像是政治學者拉斯威爾(Harold Lasswell)以及哲學家坎普勒(Abraham Kaplan)將政策界定為：「針對目標、價值和實際行為所做的有計劃方案」。另外，政治學者弗烈德里屈(Carl Friedrich)說：「政策的觀念中，最基本者便是目標的存在。」這些定義隱含著特定政府行為以及朝向特定目標的總體既定計畫之間的差異性。但是，若堅持政府行為必須具備目標以貼上「政策」的標籤，其引發的問題將是我們永遠無法確定某特定政策是否具有目標，如果其具有目標，亦無法確定該目標為何。某些人可能假定，若政府選擇採取某項作為，則必須有目標相隨，但我們能真正觀察到的卻是政府選擇作為或不作為。吾人也許盼望政府能以「有目的感、目標導向」的方式採取行動，但是據我們所知，大部分情況皆非如此。

政治學者尤勞(Heinz Eulau)與普利維特(Kennett Prewitt)提出另一個公共政策的定義：「政策被界定為一種『持續的決策』，其特徵是制定政策者及追隨者皆具有行為上的一致性與重複性。」如果政府行為的特徵是「一致性與重複性」，當然值得嘉許；問題是如果我們堅持上述標準，能否找出政府的「公共政策」，將令人生疑。大部分政府行為，都是不一致且非重複性的。

所以，吾人應該維持我們精簡的定義：公共政策乃是指政府選擇作為或不作為。請注意我們的焦點不僅放在政府的行為上，而且還放在不行為(inaction)上，也就是政府選擇不作為的面向上。我們主張政府的不行為和政府的行為一樣，皆對社會產生巨大影響。

資料來源：David Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1953), p. 129; Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society* (New Haven, CT: Yale University Press, 1970), p. 71; Carl J. Friedrich, *Man and His Government* (New York: McGraw-Hall, 1963), p. 70; Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973), p. 465.

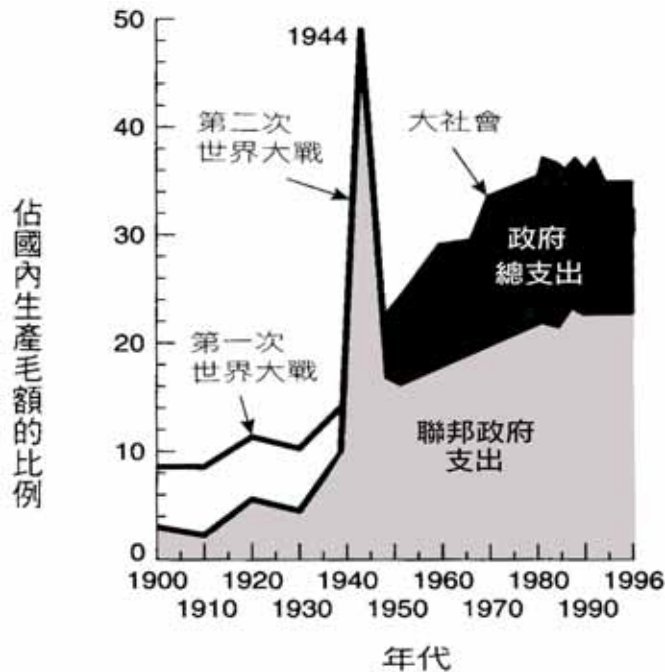


圖 1-1：政府的成長

分政府活動皆由州與地方政府執行。兩次世界大戰、一九三〇年代為因應經濟大恐慌(Great Depression)所設計的新政計畫(New Deal)，以及一九六〇年代與一九七〇年代大社會(Great Society)計畫的成長，皆相當程度地擴張了政府的規模，尤以聯邦政府特別顯著。政府成長和經濟水準成比例增加，在雷根總統時代(一九八一年至一九八九年)有所緩和，近年來仍維持佔國內生產毛額百分之三十五的水準。超過三分之二的政府支出(約佔國內生產毛額百分之二十四)，是單獨由聯邦政府所為。全國五十個州政府與八萬六千個地方政府(市、郡、鎮、鎮區、學區與特區)的支出總和，則佔全部政府支出不到三分之一(約佔國內生產毛額百分之十一)。

3. 公共政策的範圍：並非每項政府所為之事，都會反映

在政府的支出上。例如，**管制型活動**(regulatory activity)，特別是環境管制方面，造成個人和企業負擔鉅額成本；這些成本並未顯現在政府的預算書中。儘管如此，政府支出仍是政府職能與政策優先順序的共同指標。例如，**圖 1-2** 指出聯邦政府對老年人的支出(特別是在社會安全與醫療費用方面)，高過於包括國防在內的其它任何項目支出。國債如此高昂，以致債務利息支出耗去聯邦支出的百分之十五。聯邦福利與衛生計畫說明了實質預算的消耗原因，但聯邦對教育的財務支援則不多。美國的**州與地方政府**承擔了大部分的公共教育責任。福利與衛生業務比高速公路與執法活動，消耗更多的預算。

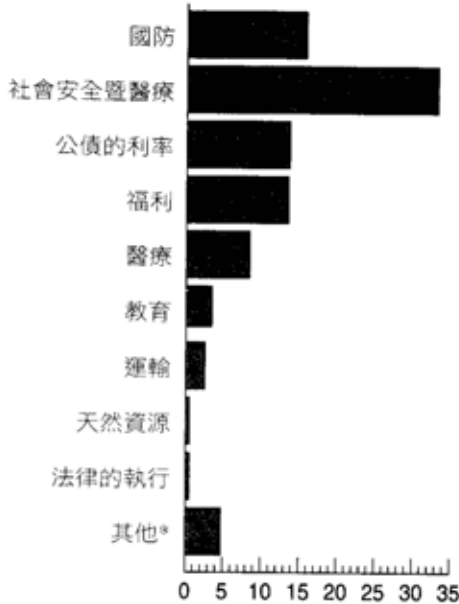
貳、為何研究公共政策？

政治學是研究政治的一門學問——它研究「誰得到什麼、何時與如何。」政治學不僅研究政府制度，例如聯邦主義、權力分立、制衡、司法審查、國會、總統與法院的權力和責任。「傳統」政治學主要將焦點放在上述政府的制度安排，以及其在哲學上的正當性。而且政治學研究也必須涵蓋政治的過程，例如競選與選舉、投票、遊說、立法與裁判。現代「行為途徑的」政治學，即主要將焦點集中在這些過程上。

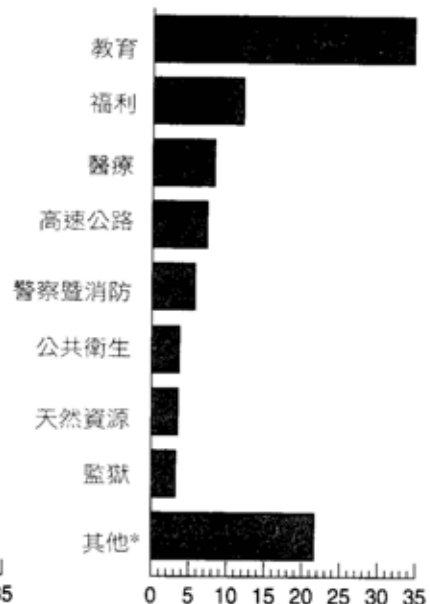
另外，政治學也研究公共政策——**描述和解釋政府活動的原因和結果**。這個焦點牽涉到公共政策內涵的描述；它分析社會、經濟與政治力量對公共政策內涵的影響；探究各種制度安排與政治過程對公共政策的影響；以及評估公共政策如何對社會產生預期和非預期的結果。

公共政策基於以下諸多理由，被人加以研究：

聯邦政府所做之事



州與地方政府所做之事



各種業務在聯邦政府支出所佔的百分比

註：*包括科學、能源、農業、住屋、退伍軍人、國際事務與一般行政
資料來源：Budget of United States Government, 1997.

各種業務在州—地方政府支出所佔的百分比

*包括住宅與社區發展、公園遊憩設施，一般管制與利息
資料來源：Statistical Abstract of the United States, 1995.

圖 1-2：公共政策：政府的業務

1. 科學的瞭解：瞭解政策決定的成因與結果，有助於改善吾人的社會知識。政策研究有助於我們學習社會中有關社會與經濟環境的連結關係，政治系統對這些環境的回應，以及政府行為對這些環境的影響(參見圖 1-2)。政策研究涵蓋了經濟學、社會學、人類學、心理學、歷史、法律與公共行政的觀念與方法，也包括政治學在內。公共政策普遍增加了社會科學的廣度、深度、可信度與理論發展。

2. 專業諮詢：公共政策亦可爲了**專業的理由**而研究：瞭解公共政策的成因與結果，使我們能應用科學知識來解決實際問題。有關事實的知識乃描述社會病徵的必要條件。如果吾人期望達成某些目的，則執行何種政策能獲致最佳效果，此問題即屬於科學研究的事實範疇。換言之，政策研究可以產生專業的建議，透過「如果...則...」的描述方式，來指引我們如何達成期望的目標。政府機關和私人企業政策研究的組織(即「智庫」)，通常更關心如何應用政策知識於實際層面，而非科學理論的發展。

3. 政策建議：最後，公共政策可以爲了**政治目的**而被研究：確保國家採取「正確的」政策以達成「正確的」目標。常有人辯稱政治學在面對巨大的社會與政治危機時，不應該保持緘默或無能爲力，政治學者有道德義務提出特定的公共政策。完全把焦點放在制度、過程或行爲，經常被視爲「枯燥乏味」、「無意義」與「不道德」，因爲其未將注意力導向美國社會所面對之真正重要的政策問題。進行政策研究不僅爲了科學與專業的理由，也爲了提供政治討論的資訊、促進政治意識的水準，以及改善公共政策的品質。當然，這些都是非常主觀的目標——美國人不盡然同意何者構成「正確的」政策或「正確的」目標。但是，我們會假設即使在政治上，有知識總比完全無知爲佳。

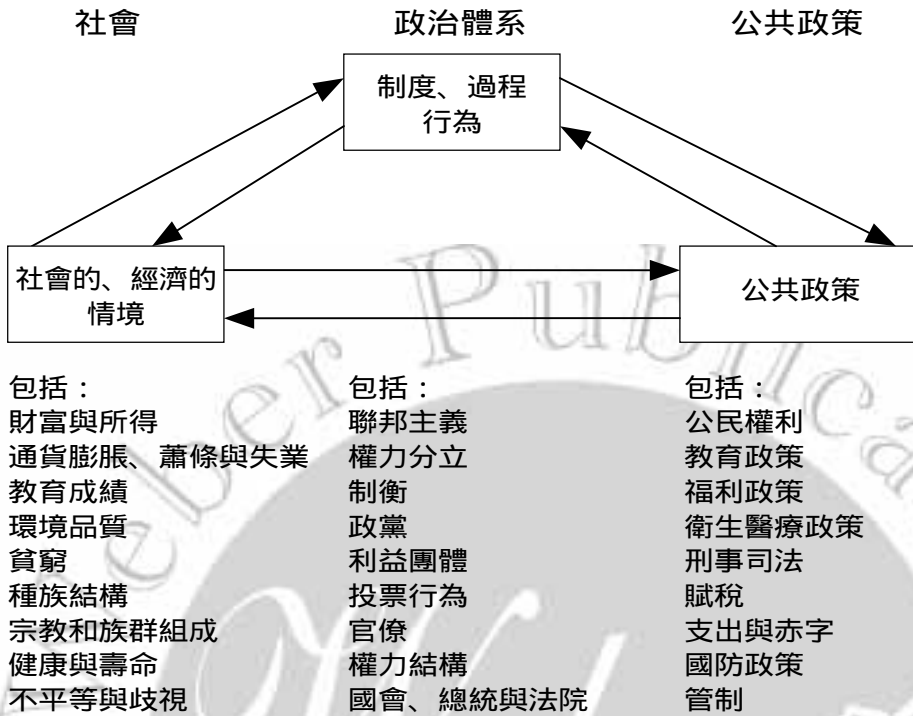
參、政策分析的學習效果

政策分析即是要找出政府做什麼，爲何採行如此的行動？行動本身有何差異。另外，我們從政策分析中又可學到些什麼？

1. 描述：首先，我們可以描述公共政策——我們可以得知政府在福利、國防、教育、民權、衛生、環保、賦稅等方面，正在做些什麼事(以及未做什麼事)。建立對於國家政策訊息的基礎，是每一個人教育過程中不可或缺的一部份。一九六四年民權法(Civil Rights Act of 1964)對於就業歧視而言，其真正含義是什麼？最高法院在貝克案(Bakke case)中，對於矯正歧視措施(affirmative action)計畫的判決是什麼？國家安全方案的情況又如何？國民醫療補助制度(Medicaid)與老人醫療保險(Medicare)計畫對低收入者與老年人提供何種承諾？美國與俄羅斯之間就核子武器方面達成何種協議？我們付出多少稅金？聯邦政府每年花費多少，以及花在何處？國家債務如何龐大，以及每年成長多少比例？以上都是描述性問題的例子。

2. 原因：其次，我們可以探究公共政策的原因或決定因素(determinants)。為什麼公共政策呈現如此的面貌？為什麼政府做這些事？我們可能追究有關政治制度、過程以及行為層面對公共政策的影響(圖 1-3 的連結 B)。例如，共和黨或民主黨控制總統和國會時，有關稅收與支出水準是否有任何差異？特殊利益團體對於聯邦稅制改革的遊說工作有何影響？我們亦可探究社會、經濟與文化力量對於塑造公共政策的影響(圖 1-3 連結 C)。例如在民權政策上，改變民眾對種族的態度將產生什麼影響？政府支出衰退的影響是什麼？老年人口逐漸增加，對於社會安全與老人醫療保險計畫的影響是什麼？以科學術語來講，當我們研究公共政策的原因時，政策成為依變項，而各種政治、社會、經濟與文化決定因素則是自變項。

3. 結果：再者，我們可以探究公共政策的結果(consequences)或影響(impacts)。瞭解有關公共政策的結果，乃涉及政策評估(Policy evaluation)的層次。公共政策對人民生活產生何種改變？



- 連結 A：社會經濟環境對政治與政府的制度、過程和行為有何影響？
- 連結 B：政治與政府的制度、過程和行為對公共政策有何影響？
- 連結 C：社會和經濟環境對公共政策有何影響？
- 連結 D：公共政策對社會和經濟環境有何影響(回饋)？
- 連結 E：政治和政府的制度、過程和行為對社經環境有何影響(回饋)？
- 連結 F：公共政策對政治和政府的制度、過程和行為有何影響(回饋)？

圖 1-3：公共政策的研究：原因與結果

我們可能探究公共政策對於政治制度與過程的影響(圖 1-3 連結 F)。例如，福利改革對於共和黨在國會中的命運有何影響？削減赤字的努力對於總統的聲望有何影響？我們也想要探討公共政策對社會環境的影響(圖 1-3 連結 D)。例如，死刑是否有助於嚇阻犯罪？福利計畫是否對工作產生抑制作用？寬鬆的福利津貼是否導致更大量的貧窮人口出現？增加教育支出是否提高學生的學習成績？以科學術語來說，當我們研究公共政策的

結果時，政策就成爲自變項，而其對社會的政治、社會、經濟與文化層面影響則成爲依變項。

肆、政策分析與政策倡導

我們有必要區分**政策分析**與**政策倡導**(policy advocacy)之間的差異。**解釋**各種政策的原因與結果，並不同於**指示**(prescribing)政府應該追求何種政策。瞭解政府爲什麼做那些事以及所產生的結果，也不意味著政府應該做什麼，或者其行爲應該產生何種改變。政策倡導需要修辭、說服、組織和實踐的技巧。政策分析鼓勵學者與學生們透過有系統的調查工具，去批判重大的政策議題。有關塑造公共政策的因素，以及公共政策所產生之影響，乃政策分析所能發展出來的科學知識，其中政策分析隱含的一個前提，在於它本身是一種和社會相關的活動，而這類活動乃是提出方案、倡導與實踐的先決條件。

具體來說，政策分析涉及：

1. 主要的關心重點是解釋而非指示政策方案：政策推薦(若產生出來)乃從屬於描述與解釋之下。其中隱含一項判斷，在於瞭解提出政策解決方案的先決條件，且唯有透過謹慎分析而非修辭術或雄辯，方能獲得最佳的瞭解。
2. 嚴謹地探究公共政策的原因和結果：這種探究涉及到推論的科學標準之運用。複雜的量化研究技術，可能有助於建立關於原因和結果的有效推論，但是量化技術不盡然是必要條件。
3. 發展並驗證有關公共政策的原因和結果之一般性命

題，並累積相關可信賴的研究結果：其目標是發展出公共政策的一般性理論，其具有可信度，並能適用至不同的政府機關與各種政策領域。政策分析明顯較偏好發展出解釋，即不僅適用於單一政策決定或個案研究，而是能在各種環境中維持許久時間的解釋。

政策議題是由政治行動者而非由分析者來決定——政治行動者是指民選和官派之政府官員、利益團體、有時甚至包括選民。社會科學研究通常在政治領域中發展得不盡理想：它可能被詮釋、誤解、忽視，甚或被利用為政治鬥爭的武器。有時政策分析產生意外的發現，甚至出現政治上令人窘迫的發現。公共政策不盡然皆按照我們的意向而行。相關的政治利益者會接受、拒絕或利用這些發現，以符合他們的目的。

伍、政策分析與問題的解決方案

政策分析能否「解決」美國的問題，實在令人懷疑。無知、犯罪、貧窮、種族衝突、不平等、貧民住宅、醫療衛生、環境污染、人口稠密，以及不快樂的生活，長期以來皆使人們與社會深感痛苦。當然，這並非社會未能免於上述弊害的遁辭。但當我們為了追求較佳社會而努力的同時，亦應明瞭我們或許難以發現這些問題的解決方案。有幾點原因令我們減緩對於政策分析的熱忱，其中幾點可以有關教育政策的爭論來加以說明。

1. 政府權力的限制：首先，吾人很容易誇大政府政策或好或壞的重要性。政府政策不管如何具有獨創性，但其矯正全部或部份社會問題的能力則不夠清楚。政府受到許多社會力量

的限制——家庭生活的型態、階級結構、孩童撫育的狀況、宗教信仰等。這些力量均不易受到政府左右，即使政府有心介入，也不易受到政府的控制。本書最後一章，我們會對政策影響有所探討，但目前比較保守的說法，便是某些社會問題其實是非常棘手的。

2. 對問題的意見分歧：其次，當吾人對於問題本身沒有共識時，政策分析便無法提供解決方案。例如在教育政策方面，某些研究者假定提升學習成績(語言及數學的評量)是我們應該努力解決的問題。但教育者則認為，學習語言及數學技巧並非公立學校唯一或最重要的目標。他們主張學校也必須令所有種族與背景的學生，發展出自我的正面形象，鼓勵社會覺醒與欣賞多元文化，教導孩童尊重他人並和平解決差異性的問題，提升孩童對毒品危險性的認識，以及教育他們性與性病傳播等。換言之，許多教育者對於學校所面臨的問題界定，比僅只提升學習成績，更為廣泛些。

政策分析無法解決價值衝突的問題。如果吾人對於教育政策應強調何種價值不具共識，則政策研究便無法對政策制定做出太多貢獻。在最佳的情況下，政策分析可以對於如何達成特定結果提供建議，但它無法決定什麼對社會最具價值。

3. 詮釋的主觀性：再者，政策分析須處理非常主觀性的主題，且必須依賴詮釋的結果。專業研究人員經常對其分析結果做出不同的詮釋。社會科學研究無法保持價值中立(value-free)。即使是研究主題的選擇，也受到研究者所抱持何者對社會重要而值得研究的價值之影響。

4. 人文研究的設計限制：系統化的政策分析存在的另一套問題，集中在社會科學研究既存的设计限制問題。對人

類進行某種控制實驗似乎不太可能。例如，研究者不能命令孩童進入劣等的學校數年，只爲了觀察對其學習成績是否有負面影響。相反地，社會研究者必須找出「自然」產生的貧乏教育狀態，以便對這種貧乏狀態的原因進行必要觀察。由於我們無法在現實世界的情境中控制所有因素，因此很難精確指出何種原因造成教育的成就或失敗。況且，儘管允許某些實驗得以進行，人類也因為他們知道自己是實驗情境中被觀察的對象，而修正自己的行爲。例如，在教育研究中，常可發現兒童在**任何**新教學方法或課程改革計畫下的表現較佳。吾人很難判定所觀察到的改善，到底是新教學方法或課程改善計畫的結果，或者僅是實驗情境造成的結果。

5. 人類行為的複雜性: 也許造成我們對政策分析持有保留態度的最主要原因，便在於社會問題是如此複雜，以致於社會科學家無法對所提政策方案進行精確預測。**社會科學家就是因為無法足夠瞭解個人與團體的行為，以致於沒有能力提供政策制定者可信的建議。**政策制定者偶爾向社會科學家求助「解決方案」，但社會科學家卻無可提供。大部分的社會問題由如此多的變項所形成，因此任何輕易的解釋或解決措施都不太可能出現。從社會科學家提出如此多互相矛盾的建議之事實，便可瞭解有關社會問題的可信科學知識是如何缺乏。雖然某些學者主張沒有建議比相衝突或不正確的建議爲佳，但政策制定者仍然必須制定政策，因此也許他們在有限的社會科學知識下採取行動，會比全然缺乏任何知識爲佳。即使社會科學家無法預測未來政策的影響，他們至少可以嘗試衡量現行與未來公共政策的影響，並將此相關知識提供給決策者知悉。

陸、政策分析的藝術與技術

瞭解公共政策既是一項藝術，也是一項技術。因為在認定與描述社會問題，在設計可緩和這些問題的公共政策，以及在瞭解這些政策結果是否有助於情況改善時，皆需要洞察力、創造力與想像力，所以它是一項藝術。由於上述任務通常需要某些經濟學、政治學、公共行政、社會學、法律和統計學的相關知識，因此它是一項技術。政策分析實際上是這些傳統學科在應用上的次領域。

我們懷疑在政策分析上是否有「選擇的模型」(model of choice)——也就是單一典範或方法為所有人所偏好，因而可提供公共問題最佳的解決策略。我們比較同意政治學者衛達夫斯基(Aaron Wildavsky)所言：

政策分析是一種不具固定計畫的活動，因為政策分析和創造性(creativity)屬於同義詞，其可能受到理論的刺激與實務的增進，其可經由學習但非透過傳授獲得。

衛達夫斯基接著提醒學子，不應期待公共問題有解決方案出現：

吾人必須承認大多數時候，知識都是否定性的。它告訴我們何事不能做、何處不能去、哪裡不對，但知識不必然告訴我們如何糾正這些過錯。畢竟，如果目前的努力被認為完美無瑕，則將不再那麼需要分析，也不再需要那麼多的分析者。

本書不會出現選擇的典範，但如果任何人希望開始爭辯瞭解公共政策的不同方式，本書將是不錯的開端。

註釋

❶ : Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power* (New York: John Wiley, 1979), p. 3.

參考書目

- ANDERSON, JAMES E. *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin, 1994.
- COCHRAN, CLARKE E., LAWRENCE C. MAYER T. R. CARR, and N. JOSEPH CAYER. *American Public Policy: An Introduction*. 5th ed. New York: St. Martin's Press, 1996.
- DUNN, WILLIAM N. *Public Policy Analysis*. 2nd ed. Englewood Cliffs, 1994.
- HEIDENHEIMER, ARNOLD T., ET AL. *Comparative Public Policy*. 3rd ed. New York: St. Martin's Press, 1990.
- PALUMBO, DENNIS J. *Public Policy in America*. 2nd ed. New York: Harcourt Brace, 1994.
- PETERS, B. GUY. *American Public Policy: Promise and Performance*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1993.
- STOKEY, EDITH, and RICHARD ZECKHAUSER. *A Primer for Public Analysis*. New York: New York: Norton, 1978.
- WILDAVSKY, AARON. *Speaking Truth to Power*. New York: John Wiley, 1979.

網路試閱版聲明

1. 敝社目前對書籍翻譯品質控管日益嚴謹，每本書至少經過四校的把關程序，此試閱版與正式上市版本有一定程度的差異。
2. 讀者閱讀此試閱版本時若發現錯譯或不妥之處，歡迎讀者透過電子郵件(Email : weber98@ms45.hinet.net)向敝社反映，敝社將在上市或重印時進行修正。
3. 若讀者試閱此版本後，對本書的內容有興趣，期盼您能在本書正式上市之後，踴躍購買。您的選購就是對本社最具體的支持，也得以讓敝社更加茁壯，出更多好書。

版權所有，請勿做具商業屬性的運用

