

第2章



政治的模型

一些有助於思考公共政策的途徑

壹、政策分析的模型

模型(model)是現實世界某些面向的簡單化呈現，它可以是一種實體的呈現——例如，一個飛機模型、或設計師和建築師所使用的桌上模型，用來顯示其所欲完成計畫的模樣。模型也可以是一種圖示(diagram)——例如，一種街道圖、或是政治學者用來指出一項法案如何成為法律的流程圖。

1. 模型的運用：本書用來研究政策的模型是**概念模型**(conceptual model)。以下是模型所嘗試之事：

- 簡化或澄清我們對政治和公共政策的思維。
- 指出政策議題的重要面向。
- 透過將焦點集中在政治生活的重要特徵，而有助於我們彼此之間的溝通。
- 藉由指出公共政策中何者重要以及何者不重要，而引導我們對公共政策更加地瞭解。
- 解釋公共政策的要素，以及預測其影響。

2. 政策模型的選擇：數年來，政治學就像其他科學領域一樣，都曾發展一些模型來協助我們理解政治的生活。在本書中，我們將嘗試瞭解這些模型是否帶來公共政策研究上的效益。我們將特別從以下九個模型的觀點，來審視公共政策：

- 制度模型。
- 過程模型。

- 團體模型。
- 菁英模型。
- 理性模型
- 漸進模型。
- 博弈理論模型。
- 公共選擇模型。
- 系統模型。

上述每項名詞皆是重要的概念模型，它們可以在政治學的文獻中找到。這些模型沒有任何一個特別用來研究公共政策，然而每個模型皆提供了個別思考公共政策的途徑，且甚至指出公共政策一般性的原因與結果。

這些模型彼此並不互相排斥，換言之，任何一個模型都可被認為是最佳的模型。每個模型提供對政治生活的各類焦點，而且有助於我們瞭解有關公共政策的不同事物。乍看之下，雖然有些政策可透過某個特定模型來加以解釋，但是大部分政策皆是理性規劃、漸進主義、利益團體活動、菁英偏好、系統動力、博弈賽局、公共選擇、政治過程以及制度影響之下的綜合產物。在稍後的章節中，這些模型將進行個別與綜合地套用，以描述和解釋特定的政策。以下段落將簡略地闡述每一模型，尤其關注於審視公共政策的個別方式。

貳、制度論：政策即制度產出

長期以來，政府機構一直是政治學研究的焦點。傳統上，政治學曾被界定成政府機構的研究。政治活動一般圍繞在特定政府機構之內(包括國會、總統、法院、官僚組織、州政府、市

政府等)。公共政策是由這些機構透過權威方式來加以制定、執行和貫徹。

公共政策與政府機構之間的關係非常密切。嚴格地說，某項政策直到被政府機構採用、執行和貫徹，才稱得上是公共政策。政府機構賦予公共政策三種特定性質：首先，政府賦予政策**正當性**(legitimacy)。政府政策一般被視為一種法律義務，可以要求公民對政府政策表達忠誠。有人認為社會上其他團體和社團的政策(包括公司、教會、職業工會以及公民團體等)亦不容小覷，甚至形成某種約束力。但是，僅有政府政策涉及法律義務。其次，政府政策具有**普遍性**(universality)。唯有政府政策得以擴展至社會上的所有人；至於其他團體或組織的影響則僅觸及社會的部分人士。最後，政府壟斷社會上的**強制力**(coercion)——只有政府可以合法地監禁違反政策者。至於社會上其他團體或組織可以使用的懲罰，則較為侷限。整體而言，政府有能力要求其所有子民效忠國家，政府亦可以執行支配整個社會的政策，並且壟斷合法使用強制力的管道，以鼓勵個人或團體將他們內心的偏好轉變為政策。

傳統上，政治學的制度研究途徑並未投注太多注意力於政府結構與公共政策內容之間的關聯。反而，制度研究通常在描述特定的政府機制(它們的結構、組織、職責與功能)，至於制度特徵對政策產出的影響，則缺乏系統的研究。憲政和法律安排被鉅細靡遺地描述，包括聯邦、州和地方層級等類似金字塔型的政府局處和機構(參見圖2-1對美國聯邦憲法安排的描述)。然而，有關憲政安排與政策之間的關聯，大部分依舊未獲討論。

儘管政治學早期的制度研究焦點較為侷限，但制度研究並非全然不可取。政府機構是個人和團體行為的結構化模式。我們所謂的「結構化」，意指這些行為模式傾向持續一段時日。此類個人和團體行為的穩定模式，可能影響公共政策的內容。

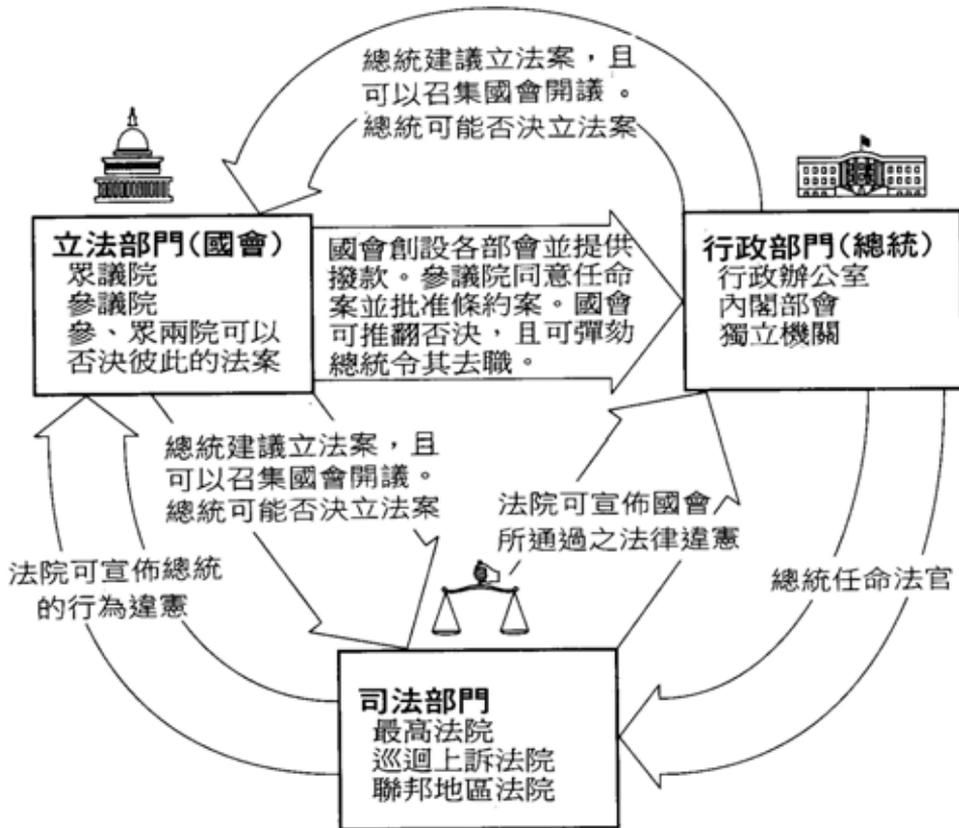


圖2-1：制度研究的模型：憲政上的制衡

制度可進行嚴謹的建構，以促進某些政策產出，並防止其他政策的出現。這些可以為社會帶來某些利益，也因而牴觸了社會上的其他利益。某些個人和團體在特定制度結構下，可能享有較多接近政府權力的管道，而在另一種制度結構下則否。簡言之，政府制度的結構可能對政策結果發揮重大的影響力。

制度研究途徑並不必然是狹隘的或描述性的。我們可以探究存在於制度安排與公共政策內容之間的關係，我們可以從比較和系統化的角度來分析這些關係。例如，針對都市業務的領域，我們探討以下的問題：相較於州政府或地方政府的政策，

制度論：模型的運用

在整本書中，我們皆會觸及政府的機構與組織的運作。但是，在第十二章：美國的聯邦主義：制度安排與公共政策 (American Federalism: Institutional Arrangements and Public Policy)，我們審視了美國聯邦主義的一些問題，亦即聯邦政府、州政府與地方政府之間經費和權力的分配。

聯邦政府是否較能回應公民的偏好？聯邦、州和地方政府之間的權限劃分，如何影響公共政策的內容？上述問題皆可從制度安排的面向，進行系統化的研究。

有必要記住的是，制度安排對公共政策的影響，是一種值得加以研究的經驗性問題。有些求好心切的改革者經常認為某項制度結構的特定變革，在無需探究結構與政策彼此間關係的情況下，就能產生公共政策的改變。他們陷入制度變革將引發政策改變的假設陷阱。我們必須謹慎評估關於結構對政策的影響，否則我們很有可能發現結構與政策大部分皆由社會或經濟因素所決定，如果其他變因維持不變，則精心設計的制度安排，對於公共政策僅產生些微影響。

參、過程論：政策即政治活動

數十年來，政治過程與行爲一直都是政治學的核心焦點。自第二次世界大戰以後，現代「行爲主義」政治學被用來研究選民、利益團體、立法者、總統、官僚人員、法官以及其他政治人物的活動。其主要目的之一，就是在發掘活動的模式(或所謂的「過程」)。近年來，有些政治學者嘗試根據這些活動與公

共政策之間的關係，來對這些活動加以歸類。於是，產生一系列**政策過程**(policy processes)，其內涵通常包括以下幾點：

- 問題的提出： 表達對政府活動的要求。
- 決策議題的設定： 決定即將被採納的議題和問題。
- 政策提議的形成： 發展出政策提案以解決議題和問題。
- 政策的正當性： 挑選一項提案。
建立對該提案的政治支持。
促使該提案成為法律。
- 政策的執行： 組織官僚機構。
提供酬償或服務。
徵收稅金。
- 政策的評估： 研究諸多計畫。
報告政府計畫的產出。
評估計畫對社會中標的和非標的團體的影響。
建議改變或修正。

簡言之，我們可以將政策過程視為一系列政治活動：即問題的提出、議題的設定、政策的形成、政策的正當性、政策的執行以及政策的評估。**表2-1**顯示一個頗受歡迎的政策過程研究途徑之範例。

政治學者必須將公共政策研究限定在**政治過程**，而避免分析政策的**內容**。根據政治學者瓊斯(Charles O. Jones)的說法：

我認為政治學者研究的特定範疇，是在政治過程及其運作的方式。因此，政治學者對於政策與問題本質的興趣，應該擺在政策與過程之間的互動，不必然針對政策與問題本身而已...。這種想法促使我主張改進社會體系的方式，應該是各種多樣的過程，提供更多接近多方利益的管道，提出批評和反對意見，將決策予以公開化，並且說明政策如何被制定^①。

表2-1：政策過程：一個分析的架構

功能性的活動	政府內部的分類	系統	輸出
感知(Perception) 定義(Definition) 聚合(Aggregation) 組織(Organization) 呈現(Representation)	政府認定問題	問題認定	問題造成需求
形成(Formulation) 合法化(Legitimation) 撥款(Appropriation)	政府採取行動	計畫發展	預算計畫提案
組織(Organization) 詮釋(Interpretation) 應用(Application)	政府介入問題	計畫執行	多重輸出(服務、支出、設施、管制等)
專 門 化 (Specification) 衡量(Measurement) 分析(Analysis)	政府採取計畫	計畫評估	多重輸出(正當化、政策推介等)
解決方案(Resolution)/ 終結(Termination)	問題解決或改變	計畫終結	解決或改變

資料來源：Charles O. Jones, *An Introduction to the Public Policy*, 2nd ed. (Boston: Duxbury, 1978), p.12.

這項論證允許政治學者研究決策**如何**做成，也許甚至可研究他們**應該**如何做成決策。但它不允許他們評論公共政策之實質內涵——誰得到什麼以及為什麼得到。以過程論主題為組織架構的書籍，其內容包括認定問題、為決策而設定議程、形成政策提案、將政策合法化等。並非公共政策的**內涵**需要被研究，而是公共政策發展、執行與變遷的**過程**應該被研究。

儘管過程模型的焦點相當狹隘，仍有助於我們瞭解各種與政策制定相關的活動。我們應該牢記**政策制定**牽涉到議程設定

(吸引決策者的注意力)、形成政策提案(設計與選擇各政策方案)、合法化政策(尋求政治支持；贏得國會、總統或法院的同意)、執行政策(創設官僚機構、預算支出、執行法律)以及評估政策(探究政策是否發揮功效、是否受到歡迎)。

事實上，甚至可能發生政策制定方式影響了公共政策內涵的情況，或者出現相反的情況。至少此為一項值得關注的問題。但再一次強調，如同我們在討論制度模型時所提醒讀者的，我們不希望落入陷阱，而假定政策制定過程的改變總是造成政策內涵的變遷。也許由於社會、經濟或技術上的限制如此強大，以致於不管政策過程是開放的或封閉的、競爭的或非競爭的、多元的或菁英的等情況，皆對政策內涵沒有影響，或影響程度不大。政治學者沈迷於討論一項法案如何變成法律，甚至不同利益團體如何在某特定政策問題上，成功地贏得支持。但不管改變正式或非正式的決策過程，卻可能會、也可能不會改變公共政策的內涵。

我們可能都比較喜愛生活在如下的政治體系中：人人皆具平等的政策制定發言權；許多不同利益團體對公共問題提出解決方案；討論、辯論與決策皆開放接近管道給所有人；以民主方式進行政策選擇；執行是合理、公平、富同情心的。但我們偏好這種政治體系，並不必然意味著在國防、教育、福利、衛生或刑事司法等方面，就會產生顯然不同的政策。**過程與內涵**之間的連結關係仍然必須深加探究。

肆、團體理論：政策即團體的均衡

團體理論發展自下述命題：團體之間的互動，是政治的主要事實②。具有共同利益的個人正式或非正式地結合起來，以

政策過程：模型的運用

在本書所研究的每項政策領域中，政治過程與行為皆被納入討論。關於政治活動對公共政策所發揮的影響力，在第十四章——「決策過程：系統內部的涉入」(The Policymaking Process: Getting inside the System)，將有一番評論。

便為其需求向政府施壓。根據政治學者楚門(David Truman)的說法，所謂利益團體就是：「擁有共同態度的團體，他們對社會上其他團體進行某種請求。」當利益團體透過任何政府機關影響政策，或直接對政府機關進行請求時，他們就成為政治性的團體^③。只有當個人成為團體利益的一部份，或代表團體利益時，他們在政治上才具有重要性。團體變成個人與政府之間的基本橋樑。政治實際上就是團體之間為了影響公共政策而彼此競爭。政治體系的任務是透過下述方法，以**管理團體衝突**：(1)建立團體競爭的遊戲規則；(2)處理折衷方案與平衡各相關利益；(3)以公共政策的形式訂定折衷方案；(4)實現這些折衷方案。

根據團體理論，任何特定時間的公共政策皆是團體競爭所達成的均衡結果(參見圖2-2)。此均衡決定於任何利益團體的相對影響力。任何利益團體的相對影響力如果改變，即可預期公共政策的結果也將改變；政策會朝向獲得影響力的團體所期望之方向前進，並悖離失去影響力的團體之期望。政治學者拉沁(Earl Latham)從團體理論的觀點，對公共政策做出如下描述：

所謂公共政策，實際上就是任何特定時間下，團體鬥爭所達成的均衡結果，它代表互相競爭的派系或團體，努力爭取所好的一種平衡。……政策立法隱喻了團體的鬥爭、確認贏方聯盟的勝利，並以法律的形式紀錄放棄、妥協和征服的條款^④。

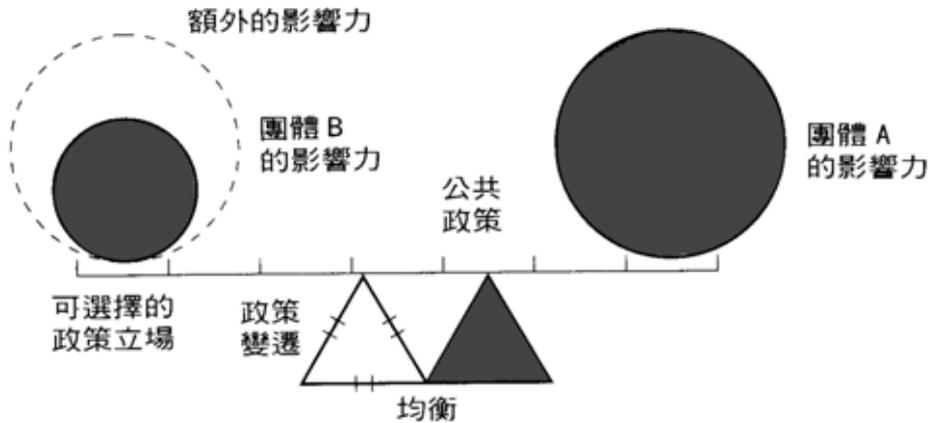


圖2-2：團體模型

團體的影響力取決於他們的人數、財富、組織強度、領導、接近決策者的管道以及內部統合力。

團體理論主張從團體鬥爭的角度，來描述一切具有意義的政治活動。政策制定者被視為不斷回應團體壓力，在具有影響力的團體之間，對其互相競合的需求進行談判、協商與妥協。政治人物皆企圖形成一個多數的團體聯盟。如此一來，他們就擁有某種行動空間，以決定何種團體可被涵括於此多數聯盟。政治人物擁有的支持者愈多，各種利益團體的數目與利益的多樣性就愈多，而其選擇團體以形成多數聯盟的自由空間也愈大。因此，眾議員就比參議員擁有較小的彈性，因為後者擁有較多且普遍來說較多樣化的支持者；而總統又比參眾議員擁有更大的彈性。行政機關也可從其團體支持者的角度來理解之。

政黨被視為團體的聯盟。從羅斯福時代迄今的民主黨聯盟，由勞工、市中心居民、種族團體、天主教徒、窮人、自由派知識份子、黑人與南部各州人士所組成。今日民主黨所面臨的困難，大都可追溯到其聯盟力量的式微(指南部各州的不滿，以及白人勞工與種族團體及黑人之間的團體衝突)。共和黨聯盟則由鄉村與小鎮居民、中產階級、白人、新教徒、白領工人

團體理論：模型的運用

本書通篇皆將描述對公共政策的競爭。在第六章「教育政策：團體的競爭」(Education: The Group Struggle)中，我們將在討論教育及學校議題時，探究團體對於公共政策的衝突。在第十章「賦稅政策：為特殊利益而戰」(Tax Policy: Battling the Special Interests)中，我們將觀察利益團體獲得賦稅條款的特殊待遇，以及阻礙國家稅法改革的權力關係。

與郊區居民所組成。

整個利益團體系統(政治體系本身)由於數項因素而結合成均衡狀態。首先，美國社會中存有大量、近乎普遍存在的**潛在團體**(latent group)，他們支持憲政體系與廣為實施的遊戲規則。該團體並非總是具有可見性，但他們可被動員並向任何攻擊該體系，或威脅摧毀該均衡狀態的團體，進行全面的責難。

其次，**互相重疊的團體成員**，透過防止任一團體過度遠離主流價值，而有助於維持均衡狀態。屬於某一團體的個人，同時也是另一團體的成員，由於團體必須避免冒犯具有其他團體身份的成員，因此緩和了團體的需求強度。

最後，**團體競爭所帶來的制衡**亦有助於維持體系均衡。沒有單一團體能構成美國社會的多數。每一團體的權力都受到其競爭團體的牽制。「抵消力」(countervailing)是可以牽制任何單一團體的影響力，並保護個人免於其剝削。

伍、菁英理論：政策即菁英的偏好

公共政策也被認為反映了統治菁英(governing elite)的偏好

與價值⑤。縱使公共政策常聲稱是爲了反映「人民」的需要，但它在美國民主社會中所表達的仍是神話多於現實。菁英理論認爲人民對公共政策興趣缺缺且所知無幾，實際上都是菁英塑造群眾對於公共政策的意見，而非群眾塑造菁英的意見。因此，公共政策成爲菁英偏好的產物。公務員與行政人員僅是執行菁英所決定的政策。政策乃從菁英由上往下施行；政策不是群眾需求的產物(參見圖2-3)。

菁英理論的要義可以簡單歸納爲以下幾點：

- 社會可劃分成擁有權力的少數人，以及未擁有權力的多數人。僅有一些人享有分配社會價值的權力；至於群眾則未能影響公共政策。
- 少數管理者並不具多數被管理者的代表性。菁英的拔擢都是不成比例地來自社會經濟地位較高的上層階級。
- 非菁英往菁英地位的流動必須緩慢而持續，以維持社會穩定並避免革命發生。唯有已經接受菁英基本共識的非菁英，方能被接納進入統治團體。
- 菁英為了社會體系的基本價值，以及為了保護此社會體系，而分享彼此的共識。在美國，菁英共識的基礎包括財產權的神聖性、有限政府與個人自由。
- 公共政策所反映的不是群眾的需求，而是菁英普遍性的價值。公共政策變遷不是革命性而是漸進性。
- 積極的菁英很少受到冷淡群眾的影響。菁英影響群眾多於群眾影響菁英。

菁英理論對公共政策有何意涵呢？首先，菁英理論隱含著公共政策並未反映人民的需求，而是反映菁英的利益與價值。因此，公共政策的革新與變遷乃菁英重新定義他們自己所抱持

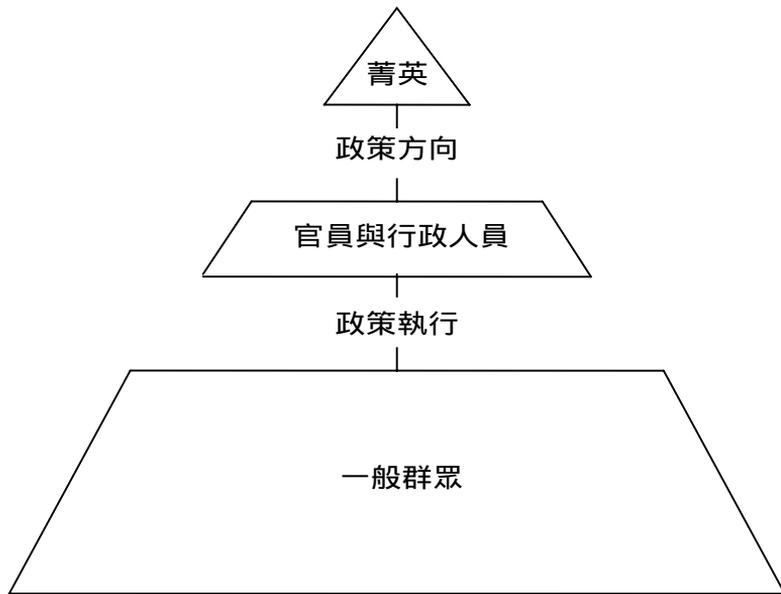


圖2-3：菁英模型

價值的結果。由於菁英普遍持有的保守主義信念(亦即維護體系的興趣)，使公共政策變遷都屬漸進而非革命式的。公共政策雖常被修正卻很少被取代。當某事件威脅到體系而造成政治體系本質發生改變時，根據自利的基礎而採取行動的菁英，就會提出改革措施以維護體系及他們的地位。菁英的價值也許非常「尊重群眾」。貴族的義務感可能瀰漫在菁英價值中，而大眾福祉也可能在菁英決策中佔有重要份量。菁英理論並不表示公共政策將違背大眾福祉，但卻隱含著大眾福祉乃菁英所應承擔的責任，而非群眾的事。

第二，菁英理論視多數群眾皆為被動的、冷淡的且掌握不多的訊息；群眾的觀感常受菁英所操縱，而非群眾觀感影響菁英的價值；且在多數情況下，菁英與群眾之間的溝通管道是由上而下。因此，普選與政黨競爭無助於群眾的統治。公共政策很少經由選舉，或經由政黨提出的政策方案而交由人民決定。

菁英理論：模型的運用

第三章——「公民的權利：菁英與群眾的互動」(Civil Rights: Elite and Mass Interaction)，描繪了地位穩固的國家菁英如何努力擴大黑人的機會平等權。反對民權政策者可見於國內的白人菁英之中。第十一章——「國際貿易與移民：菁英—群眾衝突」，更加詳細闡述菁英模型，其中指出一旦菁英偏好與群眾偏好不一致時，菁英偏好將佔優勢。

這些「民主」制度(選舉與政黨)，其重要性大抵僅限於象徵性的價值。他們提供選民在選舉日扮演其角色，並提供可資認同的政黨，以便將群眾連繫在政治體系中。菁英理論認為群眾頂多對於菁英的決策行為具有間接的影響力而已。

菁英理論同時主張：他們分享支撐社會體系的根本價值之共識，菁英們認同基本的遊戲規則，也認同社會體系本身的延續性。體系的穩定性、甚至其之存亡，有賴於菁英對體系根本價值的共識，而唯有共識內的政策方案才會獲得認真的考慮。當然，菁英理論並不表示菁英成員絕不會不同意其他菁英，或不會與其他菁英爭取出眾的地位。一個社會中若不存有菁英彼此競爭的狀況，幾乎不可能之事。但菁英理論隱含著競爭集中在非常狹隘的議題範圍內，而菁英彼此贊同的機會，亦多於彼此意見不合的機會。

陸、理性主義： 政策即社會效益極大化

理性的政策是指能達到「最大社會效益」而言；亦即政

府所選擇的政策，應該能產出社會效益高於成本的最大值，而且政府應避免成本高於效益的政策。

在界定社會效益極大化時，有兩項重要指標值得加以注意：首先，如果成本超過效益就不應採用該政策。第二，在各個政策方案中，決策者應選擇效益高於成本差值最高者。換言之，一項理性的政策，是指可獲得效用與代價之間的差值為正，並高於其它任何政策方案。吾人不應以狹隘的金錢觀點來衡量理性主義，這種觀點只是犧牲基本的社會價值來換取金錢。理性主義牽涉到透過公共政策所造成**所有**社會、政治和經濟價值的犧牲或成就之計算，而不純然以金錢來加以衡量。

為選擇一項理性的公共政策，政策制定者必須：(1)瞭解所有的社會偏好與相對權重；(2)瞭解所有可獲得的政策選項；(3)瞭解每一政策選項的所有結果；(4)計算每一政策選項的成本效益比；(5)選擇最有效率的政策選項^⑥。這種理性假定**社會是一個全體**，其價值偏好可被瞭解並被賦予權重。光瞭解某些團體的偏好並賦予權重是不足的，我們必須完全瞭解社會價值才行。理性的政策制定亦需要有關政策選項的**資訊**，正確地事先預期政策選項結果的**預測能力**，以及正確計算成本效益比的**知識**。最後，理性的政策制定需要一套**決策系統**，以有助於政策形成過程的理性。此套系統請參見圖2-4。

此社會效益極大化的模型，經常被用來思考政府計畫的最適規模。政府預算應持續增加直到獲致最大淨效益，爾後則不應再行任何花費。此社會效益最大化的模型被應用在公共決策的成本效益分析中。其首次應用是一九三〇年代美國陸軍工程團(U.S. Corps of Engineers)為開發水壩與河流盆地而發展出來。今天該模型幾乎應用在所有的政府政策與計畫之中，它是評估政府支出決策的主要分析架構。

然而，理性決策具有許多障礙存在^⑦。事實上，由於有如此多理性決策障礙存在，以致於政府根本很少受到阻礙。然

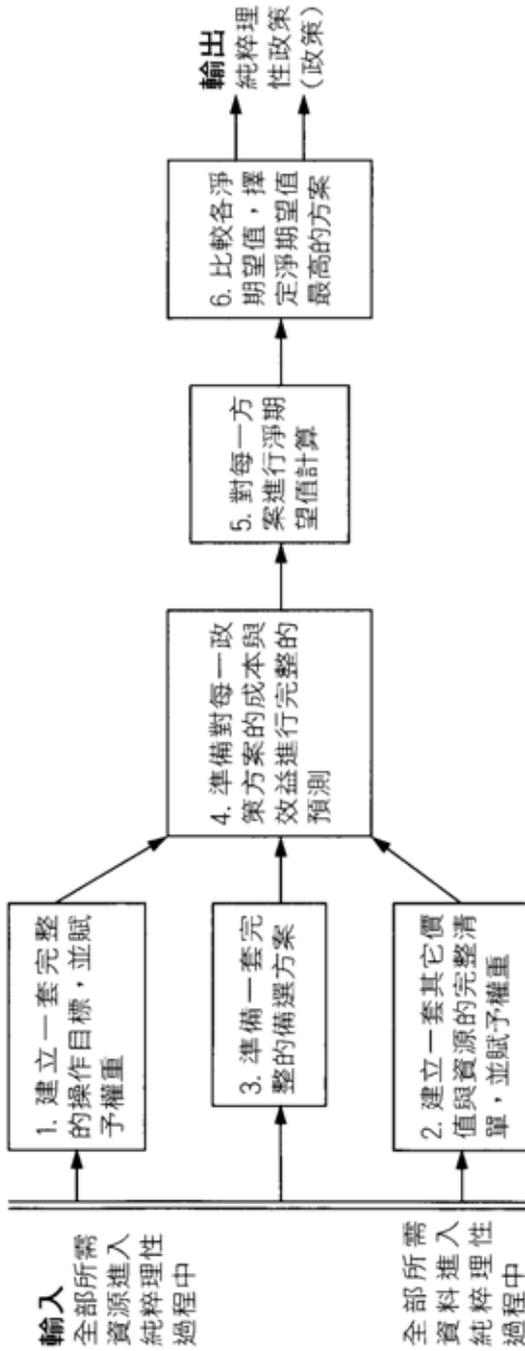


圖 2-4：決策系統的理性模型

而由於該模型有助於辨別理性的障礙，因此在分析上仍相當重要。它有助於提出問題，為何某決策未能是較理性的過程？首先我們可以推論數項重要的理性決策障礙：

- 沒有相互認同的社會利益，只有特殊團體或個人的利益，其中有許多利益彼此衝突。
- 許多這些相衝突的利益與成本無法比較或賦予權重，例如個人尊嚴與稅賦增加之間就不可能比較或賦予權重。
- 政策制定者並無動機在社會目標的基礎上進行決策，他們反而企圖極大化個人利益，包括了權力、地位、連任、金錢等。
- 政策制定者並無動機將社會淨效益極大化，而僅是滿足發展需求；他們不會直到發現「最佳方式」後才停止搜尋方案；反而在發現可行的替代方案後，就停止搜尋。
- 大量投資於現行計畫與政策(沈澱成本)，阻礙了決策者重新考慮過去決策時曾經排除的方案。
- 為了瞭解所有可能的政策方案，以及每一方案的結果而蒐集的所有資訊，將面臨無可計數的障礙，包括資訊蒐集成本、資訊的可獲得性，以及蒐集資訊所耗費時間。
- 社會及行為科學，以及物理與生物科學的預測能力，都無法充分發展到可令政策制定者完全瞭解每一政策方案的成本與效益。
- 政策制定者即使擁有最先進的電腦化分析技術，但在大量分歧的政治、社會、經濟與文化價值成為問題時，亦無法擁有充足知識去正確計算其成本與效益。
- 有關各種政策方案結果的不確定性，促使決策者盡可能蕭規曹隨，以降低令人不安、不可預期結果的可能性。
- 大型官僚體系中，政策制定必須專業分工的本質造成決策協調的困難，導致各類專家須各在決策點上負擔責任。

柒、漸進主義： 政策即過去的變型

漸進主義視公共政策為過去政府活動的延續，而僅進行漸進式的調整。政治學者林布隆(Charles E. Lindblom)在批判傳統理性決策模型的過程中，率先提出漸進模型^⑧。根據林布隆所述，決策者不會每年全面檢視一次現有政策方案，確認社會目標，研究可達成這些目標的替代方案之成本效益，根據極大化淨效益來排列每一政策方案的偏好順序，以及根據上述所有相關資訊的基礎進行選擇。相反地，由於時間、資訊與成本的限制，妨礙政策制定者無法全面檢驗所有政策替代方案及其結果。政治上的限制阻礙明確社會目標的建立，且無法精確地計算相關的成本效益。漸進模型認知到「完全理性」(rational-comprehensive)模式不實際的本質，因而描繪出較保守的決策過程。

漸進主義的保守性，在於現存計畫、政策與支出均被認為是一種新計畫與政策，以及現行計畫的增加、減少或修正的基礎所在(例如政府在一九九六年任何活動或計畫所形成的預算政策，可能如圖2-5所示，是逐漸增加而成)。政策制定者一般都接受既定計畫的正當性，並默認過去政策的繼續進行。

上述現象有幾點原因。首先，由於決策者沒有時間、資訊或金錢可資探究現存政策之外的所有政策選項。蒐集所有相關資訊的成本過於龐大。即使在資訊時代，政策制定者亦沒有足夠的預測能力，可以明瞭所有政策選項的結果將是如何。當存在著各種分歧的政治、社會、經濟與文化價值時，他們亦無法計算替代政策方案的本益比。因此，如果發展一項理性政

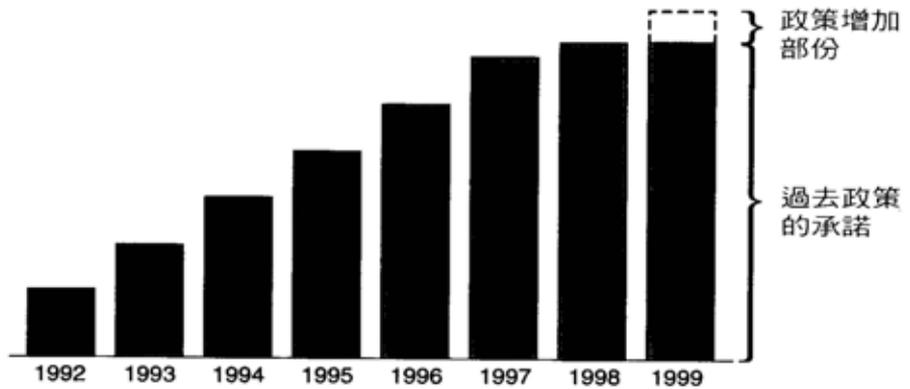


圖2-5：漸進模型

策的時間與成本過高時，全面「理性的」政策可能變成「無效率」(儘管在措辭上有所矛盾)。

第二，政策制定者接受過去政策的正當性，乃由於全新或全然不同的政策所產生的不確定性。一旦全新計畫的結果無法預測時，求諸於已知計畫是一項較為安全的作法。在不確定的環境下，不管過去的政策或計畫被證明有效與否，政策制定者仍將繼續推動之。

第三，現行計畫可能已投入大量投資(沈澱成本)，因而排除任何真正的基本改革。這些投資可能是金錢、建物或其它硬體設施，也可能是心理上的感覺、行政習慣或組織結構。那是已被接受的組織智慧，組織會不計效用地長期予以保存，會發展成難以轉變的例規，而個人則在組織與習慣的持續中發展出個人的利害關係，以上所有因素造成根本變遷非常難以進行。職是之故，並非所有政策選項均可獲得認真考量，而僅限於不造成物質、經濟、組織與習慣上過多混亂的政策方受青睞。

第四，漸進主義在政治上具有方便性。當有爭議的條款只是預算上的加加減減，或現行計畫的修正時，則決策的合意就容易達成。當決策焦點放在重大政策轉變，而涉及大量得失，

漸進主義：模型的運用

本書第九章——「經濟政策：漸進模型的運作」(Economic Policy: Incrementalism at Work)將焦點特別集中在漸進主義，它探討有關政府預算的問題。

或者是「全有或全無」、「是或非」的政策決定時，衝突將會加劇。由於每年為了通過新計畫或政策所牽涉的政治緊張非常強烈，因此除非出現實質的政治聯盟，否則過去的政策贏家仍將繼續維持來年的優勢。因此，漸進主義的重要性在降低衝突、維持穩定、並維護政治體系本身。

政策制定者本身的特質也傾向於漸進模型。人類的行為很少能夠極大化他們所有的價值；較常見的情況是採取可滿足特殊需求的行為。人們都是務實的；他們很少尋求「單一最佳方案」，反而是一旦發現「行得通的方式」就停止尋找。這類尋找通常從熟悉的政策開始進行，亦即從最接近現行政策的方案著手。只有當這些方案盡顯不如人意，政策制定者才會鼓起勇氣進行較為根本性的政策革新。大部分情況下，就現行計畫進行修正便可滿足特殊需求，而需要重大政策變革以遂行價值極大化者將被忽略。

最後，在缺乏社會目標或價值共識的情況下，多元主義下的政府較易持續現行政策，而非為了特定社會目標而致力於全面性的政策規劃。

捌、博弈理論：政策即競爭情境下的理性選擇

博弈理論專門研究理性選擇，其情境是兩個或更多參與者

必須進行選擇，而其選擇結果取決於其他人所做之選擇。該理論適用於沒有獨立的「最佳」選擇之情況下——其中「最佳」結果是根據其他人的選擇而定。

「博弈」的概念在於決策者必須在互相依賴的情況下進行選擇。「參與者」必須不僅為了反映自己的願望與能力而調整他們的行為，而且必須反映他人將採取何種行動的預期。也許「博弈」所代表的內涵不夠適當，它意指博弈理論不能真正適用於嚴肅的衝突情境中。但事實正好相反：博弈理論可應用於戰爭與和平、核子武器的使用、國際外交、國會或聯合國之內的議價與建立聯盟關係，以及其它各種重要政治情境等決策。「參與者」可能是個人、團體或一國的政府，事實上包括任何具有明確目標而有能力採取理性行為的人。

博弈理論是一個抽象且演繹性的政策制定模型。該理論並不描述人們實際上如何制定決策，而是在完全理性的假定下，描述他們在競爭性的情境中將如何制定決策。因此，博弈理論是一種理性主義的形式，但它應用在競爭性的情境中，其結果須根據兩個或多個參與者的行為而定。

博弈的規則描述所有參與者能夠獲得的所有選擇。這些選擇通常被畫成一個「矩陣圖」：此圖示呈現出每一位參與者的替代選擇，以及所有可能的博弈結果。二乘二的矩陣圖屬於最基本的情況；只有兩位參與者，而每一位參與者只有兩個選項可供選擇：

		參與者 A	
		選項 A ₁	選項 A ₂
參與者 B	選項 B ₁	結果1	結果3
	選項 B ₂	結果2	結果4

該簡單博弈有四種可能結果，每一種在矩陣中皆有一格代表之。其中確實的結果有賴於參與者 A 與參與者 B 所做的選擇。

在博弈理論中，**酬償**(payoff)表示每一位參與者和其對手因其選擇結果所獲得之價值。酬償通常以數值的形式表示；這些數值被放在矩陣中的每一格裡，並假設其符合每一位參與者在每一格之中所設定的結果值。由於參與者對不同的結果各有不同的價值，因此每一格皆有兩個數值(每一個參與者各擁有一個)。

吾人可探究「懦夫」(“chicken”)賽局。兩個青少年各駕著車高速衝向對方，每一輛車皆有一側的輪胎駛在高速公路的中線上。如果雙方皆不改變行駛路線，則他們將會撞上。轉向的人即是「懦夫」。雙方駕駛者皆希望避開死亡，但他們也希望避免成爲「懦夫」的「恥辱」。結果有賴於雙方的行爲，而每一位駕駛者必須嘗試去預測另一方將採取何種行爲。這種「邊緣政策」(brinkmanship)在國際關係中相當普遍(參見圖2-6)。

檢查酬償矩陣可顯示出雙方駕駛人若能轉向，由於降低最大損失(-10)的可能性，因此是較佳的選擇。但這個矩陣過於簡化。單方或雙方參與者可能設定和本矩陣不同的結果值。例如，某一參與者在該賽局中，可能寧死也不願意接受恥辱。每一位參與者必須嘗試去計算另一參與者的價值所在，而沒有人擁有對方價值的完全資訊。此外，故弄玄虛或刻意誤導對方有關己方的價值或資源也是常見的事。例如一個懦夫賽局的可能策略，就是讓對手看到自己在比賽前喝得爛醉，然後步履輕浮搖晃地走向車子，並喃喃自語地說自己在這個墮落的世界已活得夠久。這種訊息傳達可能令對方更加相信自己將不會轉變方向，因而提供了對方轉向，而讓自己獲勝的誘因。

博弈理論的一個關鍵概念是**策略**(strategy)。策略是指理性決策中，採取一套設計過的動作(甚至在考量過對方所有可能的

		A 駕駛	
		維持原來路線	轉向
B 駕駛	維持原來路線	A : -10	A : -5
		B : -10	B : +5
	轉向	A : +5	A : -1
		B : -5	B : -1

註：理論家自己在賽局中設定酬償的數值。如果A駕駛選擇維持原來路線而B駕駛亦選擇原來路線，結果可能是雙方皆車毀人亡而得到-10分。如果A駕駛選擇維持原來路線，而B駕駛轉向，則A駕駛獲得+5分(「有勇氣」)而B駕駛則得到-5分(「恥辱」)。如果A駕駛轉向但B駕駛維持原來路線，則結果剛好和上述相反。如果雙方皆轉向，雙方皆有點恥辱(-1)，但不如一方轉向而對方卻維持原來路線時那麼大。

圖2-6：懦夫賽局中的一個理論性博弈矩陣。

動作之後)，以獲致最佳酬償。博弈理論家使用**鞍點**(minimax)一詞，來表示一項理性決策在不考慮對方行為的情況下，可以令一個行為者的**最大損失極小化，或令其最小利得極大化**。鞍點策略之設計，是爲了保護行為者，使其免受對手最佳行動表現的損失。由於該策略的設計是爲了降低損失並保有最小利得，而非冒著大量損失的風險去尋求利得極大化。但大部分的博弈理論家均視鞍點爲最佳的理性策略(在懦夫賽局中，由於爲了將最大損失極小化，因此理性的行為者將選擇轉向)。

從以上討論中，很明顯地可以看出博弈理論包容了既非常複雜又非常簡單的觀念。重要問題在於是否可從裡面獲得對於研究公共政策方面真正有用的概念。

博弈理論在社會科學中常被當做分析工具加以應用，而較少被政府官員當做政策制定時的實際指引。博弈理論的條件很少接近真實生活的情況。政策選項本身亦很少以純粹矩陣的方式被呈現出來。更重要的，很少有政策制定者明瞭自己或者相對立的各種政策替代方案之真正酬價值多寡。最後，如同我

博弈理論：模型的運用

博弈理論常被應用於國際衝突中。我們將在第八章——「國防政策：博弈模型的策略」(Defense Policy: Strategies for Serious Game)，應用博弈理論來探究其描述與解釋的效用。

們曾經指出的，政府制定理性決策將出現許多障礙。

然而博弈理論提供了一項有趣的方式，可資清楚的思考衝突情境下的政策選擇。也許博弈理論對目前的政策分析而言，真正效用在於提出了有趣的問題，並提供一種特殊語言以處理衝突情境下的政策制定。

玖、公共選擇理論： 公共政策即自利個人的集體決策

公共選擇理論是從經濟學的角度，來研究非市場性的政策決定，特別是應用經濟分析來探究公共政策的制定。傳統上，經濟學研究市場上的行爲，並假定個人追求著私人的利益；政治學則研究公共領域的行爲，並假定個人所追求的是自我觀念中的公共利益。因此，政治學與經濟學各自發展出不同的人類行爲動機：經濟學假定自利的行爲者尋求個人利益極大化；至於政治學則假定一個具有公共精神的行爲者，尋求社會福祉的極大化。但公共選擇理論挑戰這種個人在政治與市場會有不同表現的觀點。該理論假定所有的政治行爲者(指選民、納稅人、候選人、立法者、官僚、利益團體、政黨、官僚體制與政府)，就像在市場一樣，尋求個人政治上的利益極大化。諾貝爾經濟學獎得主暨當代公共選擇理論泰斗布坎南(James Buchanan)，認

爲個人是爲了共同利益而在政治上聚集一起，如同在市場上結合的目的是一樣的；他們透過協定(合約)而擴大他們自己的福祉，就像市場所看到的貿易，也是同樣的道理⁹。簡言之，人們在政治與市場裡面皆追求自利，但即使是爲了自利的動機，他們也能透過集體決策的方式而達致共同利益。

政府本身來自個人間的社會契約，他們同意爲了共同利益而服從法律與政府，以交換自我生命、自由與財產的保障。因此，公共選擇理論家接受來自英國政治哲學家洛克(John Locke)的智慧遺產，另外將社會契約的觀念融入美國獨立宣言的傑佛遜(Thomas Jefferson)之思想亦獲得繼承。啓蒙的自利觀導致個人願意簽訂憲法契約建立政府，以保障生命、自由與財產。

公共選擇理論承認政府必須發揮某些市場無法處理的功能；亦即政府必須矯正某些「市場失靈」(market failures)。首先，政府必須提供**公共財**(public goods)——如果提供給任何一人，必須也提供給所有人的財貨或服務。由於對任何單一購買者而言，該財貨或服務的成本高於價值，且單一購買者無法禁止非購買者不得利用，因此造成市場無法提供公共財。國防是最常見的例子：捍衛國家免於外國侵略對任何單一個人而言，其代價過於高昂，一旦提供該項服務，就無法排除其他人從中獲得益處。所以人們必須透過政府的集體行動，以提供該項共同防衛措施。其次，**外部性**(externalities)是另外一項已被承認的市場失靈，因而提供政府介入的正當性。當個人、企業或地方政府加諸他人未得到補償的成本時，就產生外部性。最常見的例子就是空氣與水污染：排放廢氣與廢水造成的污染即是將成本加諸他人。政府的反應可能是對製造外部性的行爲進行管制，或者對這些行爲課以懲罰(罰款)，以補償其對社會所造成的成本。

公共選擇理論有助於解釋政黨與候選人爲何在競選活動時，一般都未能提出明確的政策替代方案。政黨與候選人對原則問題的推廣並無興趣，而是對獲得勝選才感到興趣。他們表

述自己的政策立場是爲了贏得選舉；而非爲了形成政策而贏得選舉。因此每一個政黨和候選人尋找最能吸引多數選民的政策立場¹⁰。即使任何一個政策問題所形成的單峰意見分配形態中(參閱圖2-7)，政黨和候選人亦將往中間移動以獲得最多選票。只有「意識型態倡導者」(非理性、受意識型態驅使的人)才會忽視選票極大化的中間路線策略。

但是公共選擇理論瞭解政治人物與官僚的利益，相對於選民的利益是不同的，因此發展出簡單中間選民模型的批評。政治人物與官僚的利益是贏得選舉、獲得寬裕的競選獻金、擴大機關預算、獲得更多職權與聲望，以及擴展政府權力。憲法對於政府決策的規定，並不必然確保政治人物與官僚的利益會和中間選民的利益相一致。即使一個完全無私、利他的政府人員極力嘗試執行其選民(中間選民)所偏好的事項，也可能發現將出現許多障礙。政府官員並沒有源源不絕的資訊，可資評估不斷變動的消費者-納稅人之偏好。不像市場上的消費者，選民消費者不會從事不間斷的投票。當政治人物發現選民真正的需要時，可能爲時已晚，而此時選舉勝負已判。即使選戰過後，當選的官員亦只能臆測他們所爲到底是正確或錯誤。投票結果並不總能提供政策的相關情報。

在欠缺有關公民偏好的良好資訊情況下，一個不受監督的社會，將使政治人物與官僚擴大權力的「天性」原形畢露。他們誇大政府支出計畫的利益，而低估其成本。各種「財政假象」(隱藏的稅賦、減薪與赤字融資)將進一步助長公民低估政府的成本。這些「政治失靈」(political failures)也助長了政府過度供給公共財與服務，並對公民課徵過多之稅賦。

公共選擇理論也有助於吾人瞭解利益團體及其對公共政策的影響。大部分的政府計畫提供「準公共財」(指特別有利於社會中某些團體的服務)。一個理性的人若欲尋求特定利益、補助、特權或保障，就會自行組織起來以向政府的活動施壓。

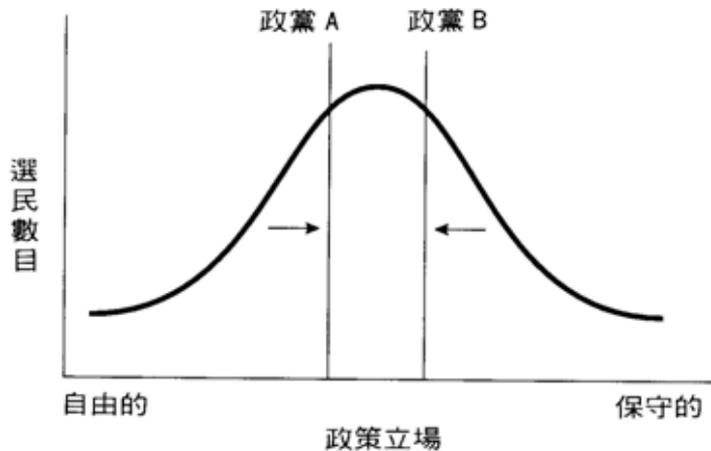


圖2-7：公共選擇：政黨競爭的選票極大化模型

這些特定利益的成本可分散至所有納稅人身上，這些人並未負擔與組織反對政府支出活動所耗費之時間、精力或金錢同等的成本。這種利益集中少數人而成本分散至多數人的現象，導致僅有利於少數、有組織化、具有同質性利益的利益團體出現，他們尋求政府活動的擴大，但以更多數未組織化的民眾納稅人的犧牲為代價。經年累月之後，每一個尋求利益集中於自己身上，而成本分散給他人的特殊利益團體，他們許多活動都將導致過度的政府管制、計畫與活動。事實上，利益團體對社會產生的累積效應是「組織硬化症」(organizational sclerosis)——意指充滿著為了組織化的利益團體而來的補助、津貼、保護、與特殊待遇，卻不鼓勵工作、生產與投資的政經模式。

為了吸引成員與捐助，利益團體必須編造並宣揚他們的目標。利益團體領導人必須誇大若忽略他們的需求，將對社會造成危害，以爭取成員與金錢。即使當政府滿足了他們的原始需求，利益團體若仍然持續運作的話，就必須製造新的需求、提出新的示警。簡言之，利益團體像其他政治行為者一樣，在政治的市場中莫不在追逐自我利益。

公共選擇：模型的運用

公共選擇理論應用於第七章——「環保政策：外部性與利益」(Environmental Policy: Externalities and Interests)，有助於吾人認清環境污染乃是一種控制人類行為外部性的問題。公共政策理論也幫助我們明瞭環保利益團體在製造與宣傳他們目標時的行為。

拾、系統理論：政策即系統輸出

另一種思索公共政策的方法，就是將其視為政治系統對外在環境所加諸力量的反應^①。環境所產生的力量對政治系統的影響稱之為**輸入**(input)。**環境**(environment)是任何外在於政治系統界線外的狀況或事態。**政治系統**(political system)是一群相互關聯的結構與過程，其可進行權威性的社會價值分配。政治系統的**輸出**(output)是該系統的權威性價值分配，而這些分配構成了**公共政策**。

此種政治活動與公共政策的概念化，可以圖2-8來表示。這個圖解是政治學者伊斯頓(David Easton)以更長篇幅描述政治系統觀念的簡化版本。此政治系統的觀念，已經被許多學者以明示或隱含的方式加以應用，他們藉此分析公共政策的原因和結果。

系統理論將公共政策形容為政治系統的輸出項。**系統**的概念隱含著一套可認定的社會制度或活動，透過其運作可將需求轉化為需要全體社會支持的權威性決定。系統的概念尚隱含著系統內的要素是彼此相關的，系統可以回應環境的力量，而

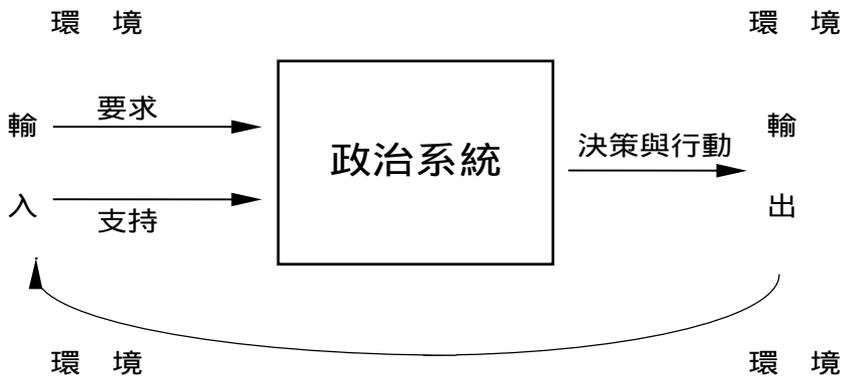


圖2-8：系統模型

系統也會藉此保護自己。輸入項是以需求和支持的形式進入政治系統內。當個人或團體為回應真正的或想像的環境狀態，而採取行動以影響公共政策時，便產生需求。

當個人或團體接受選舉結果、服從法律繳納稅賦、一般情況下又服從政策決定時，便有支持的產生。任何一個系統皆吸納各式各樣的支持，其中某些可能彼此產生衝突。為了將支持轉化為輸出(公共政策)，它必須進行問題的解決，並將解決方法實行在相關利害關係人之中。目前大家瞭解輸出(公共政策)對環境會產生調整的效應，並從環境中產生需求，而且也會對政治系統的特質產生影響。系統以下列方式保護自己：(1)製造適當且充分的輸出；依賴根深蒂固於系統本身的附屬系統；(3)使用或威脅將使用武力。

系統模型對政策分析的價值，從系統模型所提出的下列問題可看出端倪：

- 什麼是產生對政治系統需求的重要環境面向？
- 什麼是政治系統的重要特質，其可將需求轉化為公共政策，並維持本身長久的穩定呢？
- 環境的輸入如何影響政治系統的特質？

系統理論：模型的運用

系統模型在第十三章——「輸入與輸出：州政策的系統分析」(Inputs and Outputs: A Systems Analysis of State Policies) 探究美國各州的公共政策時特別有用。透過各州的比較，我們將在不同的環境狀態下——特別是所得——進行教育、福利、高速公路、警政、懲戒和財務等政策的支出、津貼和福利水準之評估。我們將會看到聯邦政策有時候如何試著在內政政策上，彌補環境變數對各州的影響。我們將探究政治系統特質——特別是政黨競爭與選民參與——對於賦稅、支出津貼與服務水準的影響。另外我們還將在這些系統特質與環境狀態之間，比較它們對公共政策的影響。

- 政治系統的特質如何影響公共政策的內涵？
- 環境的輸入如何影響公共政策的內涵？
- 公共政策如何透過回饋而影響環境以及政治系統的特質？

拾壹、模型：如何分辨其效用？

一個模型僅是政治生活的抽象概念或表現物。當我們想到政治系統、菁英、團體、理性決策、漸進主義或博弈，我們都是從現實世界中萃取出來，而冀望簡化、釐清並瞭解何者對政治而言乃真正重要之事。在我們展開公共政策的研究之時，讓我們提出一些一般性準則，以評估概念與模型的效用。

1. 排列並簡化現實：模型的效用當然在於它排列並簡化政治生活現實的能力，如此我們方能以更清晰的方式加以思

考，並瞭解吾人所觀察現實世界的關係何在。一方面，如果一項概念過於狹隘或僅能認清表面現象，則我們可能無法利用它來解釋公共政策。另一方面，如果一項概念過於空泛，並企圖涵括過度複雜的關係，則它可能因為太複雜與難以駕馭，以致於在實際上無助於瞭解真實。換言之，某些政治理論可能過於複雜而無法提供幫助，但某些理論卻過於簡化。

2. 認定重要層面：一個模型應該也能認定公共政策的真正重要層面。它應能引導吾人將注意力從不相關的變數或環境中轉移出來，而集中焦點在公共政策的真正原因與重要結果之上。當然，什麼是「真正的」、「相關的」或「重要的」，在某種程度上屬於個人價值的判斷。但我們皆能同意一項概念的效用，和它能否認定政治中真正重要的層面有關。

3. 符合現實：一般而言，一個模型應和現實相符合，亦即在經驗上它應該具有真正的指涉對象。若一項概念所認定的過程並未真正發生，或者象徵的現象不存在於真實世界中，則我們將預期這項概念將會出現問題。然而，如果這種概念成功地引導我們注意到為什麼它不實際的話，則我們就不應過於倉促地放棄它。例如，沒有人會堅稱政府決策是完全理性的——政府官員並不總是汲汲於社會價值極大化，與致力於社會成本的極小化。然而理性決策的概念雖然不實際，但如果它讓我們瞭解實際上的政府決策如何不理性，並激起我們探究其原因時，則它可能仍然有用。

4. 提供有意義的溝通：一項概念或模型應該也能進行某些有意義的溝通。如果太多人不同意一項概念的意義，它的溝通效用便已減損。例如，假若無人同意構成所謂菁英的要件，則菁英的概念對每個人的意義就各不相同。如果有人將菁英定

義成一群民選官員，他們代表一般群眾，而另外有人將菁英定義成不具代表性的少數團體，他們根據自我利益而為社會訂定決策，則雙方所表達的是不同的菁英觀念。

5. 引導調查與研究：一個模型應該有助於引導公共政策的調查與研究。一項概念應該具有可操作性，亦即它應該直接指涉現實世界中可被觀察、測量與證明的現象。一項概念或一套相關的概念(也就是我們所指的模型)，應該能夠說明在現實世界中可被檢驗與證明的關係。如果一項概念所指涉的觀念無法被證明或反證，則該概念對發展政治科學而言，並無真正效用。

6. 提出解釋：最後，一個模型途徑應該提出公共政策的解釋。它應該指出公共政策中有關因果關係的命題——利用真實世界的資料加以檢驗的命題。一個只能描述公共政策的概念，比不上能夠解釋公共政策的概念，亦比不上至少能提出某些可能解釋的概念。

註釋

①：Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*. 2nd ed. (Boston: Duxbury, 1978), p. 6.

②：團體理論的經典之作，參見：David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

③：Ibid., p. 37.

④：Earl Latham, “The Group Basis of Politics,” in *Political Behavior*, ed. Heinz Eulau, Samuel J. Eldersveld, and Morris Janowitz (New York: Fress Press, 1956), p. 239.

⑤：對菁英理論進行深入的探討，參見：Thomas R. Dye and Harmon

Zeigler, *The Irony of Democracy*, 10th ed. (Belmont, CA: Chandler, 1968).

⑥：參見：Yehezdel Dror, *Public Policy-Making Re-examined, Part IV, An Optional Model of Public Policy-Making* (San Francisco: Chandler, 1968).

⑦：參見：Charles E. Lindblom, “The Science of Muddling Through,” *Public Administration Review*, 19 (Spring 1959), 79-88; Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown, 1964).

⑧：Lindblom, “The Science of Muddling Through.”

⑨：James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

⑩：Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957).

⑪：這類的概念化，首先由伊斯頓所提出，參見：David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).

參考書目

BUCHANAN, JAMESVM., and GORDON TULLOCK. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan, 1962.

DOWNS, ANTHONY. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row, 1959.

DYE, THOMAS R., and HARMON ZEIGLER. *The Irony of Democracy*. 10th ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1996.

EASTON, DAVID. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965.

LINDBLOM, CHARLES E., and EDWARD J. WOODHOUSE. *The Policy-Making Process*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

TRUMAN, DAVID B. *The Government Process*. New York: Knopf, 1954.

WILDAVSKY, AARON. *The New Politics of Budgetary Process*. 2nd ed. New York: Harper-Collins, 1992.