

# 公共政策制訂的過程(註)

湯約章 譯

政策如何制訂，乃基於問題的性質、機關團體組織有關的人員們所能發揮的時間、問題的緊迫性，以及有無風險的可能性，可以說：政策制訂是依據情勢而為者，但亦可能經由明智的考慮。政策制訂可以找出若干規則，亦可試圖對政策的形勢作概括的瞭解。

## 一、公共政策的境界

一般言之，公共政策當然與其成本和利益有密切的關聯，因為有關公共政策的成本利益數字之資料影響公共政策發展的每一步驟，不過輿論的影響力似乎更為重要，至於其他影響的因素不勝枚舉。最重要的一點：公共政策的制訂往往基於有限度的情報知識，可以說，一般行政機關的行政措施，只知其然而不知其所以然，例如：台灣省政府為實行小農計劃，若干基層政府官員並不能真正了解其意義為何？此種的論斷對於政府其他許多方案政策也不例外。通常政府機關公共政策的制訂執行，僅具有有限度的情報知識、時間、資源以及執行時可能遭遇的壓力，因而花費大量經費，只能達成部份目標，而不能達成整個目標。其次，一般的政策往往有多重的目標，其中若干目標可能達成，而其他目標則遭致失敗，有時可能達成若干參與者的目標，亦不盡然。例如：他們所達成的目標只是象徵性的，

的區別是很重要的。政策制訂牽涉到玩弄符號，造成偶象公共關係，以及承認外表的重要事實。

吾人如企圖了解政策何以如此形成，以及企圖預料政策應該是如何形成，則需知運用政治模式與行政實體，至於採用何種模式亦甚重要，例如：欲了解某一首長所制訂的政策如何，就常理而言，其目標應與其政策一致。從某一機關首長所發表之言論可感覺到其政策應為何，反之如對某一政策加以透視，即可反映機關首長個人的目標利益、價值觀念如何。例如：對機關首長是否授權其他單位，或其對權力是否重視、不感興趣，所得結論可能是錯誤的，而此項政策制訂的模式也不能達到滿意程度。

此外，政策可作為行政機關的活動，機關競爭與協商的成功，如果以此為公共政策境界的話，可以了解在行政機關內權力和利益的分配，也可預測公共政策的方針為何，亦可推論政府機關各種意見醞釀過程中，何種機關最後將作上風。

再者，政策亦可視為是機關人員相互行為的一種發展，依此觀點，可以知道「誰與誰接近」，以及人員們的利害觀點。或可能對於現實有另外一種想法，但此類意見是影響一個人對於世事的看法，因而影響其預測和解釋，當然沒有好的方法和最正確的方法來確認政策，但如將政策分為若干階段，一個階段一個階段的觀察，可幫助我們對政策的了解，如此可使政策的制訂事實上較易獲得要領些。

## 二、察解問題

這是對現狀不滿意的一種感覺和判斷，也是解決問題與決策的第一步驟。察覺問題程序之複雜性與問題本身之複雜性，可能隱藏不露，不易被發覺，但不應被過份低估。由於對現狀不滿意的程度很難獲得同意的辦法，許多潛在的政策在醞釀階段中無形消失了，亦因為大多數人一致以為「現狀是不滿意的」，故乃一再產生新的方案，不過他們皆承認問題的存在，但必須特別重視「在政治系統中，人們常對問題有不同的看法。」事實上某一個人遭遇的問題可能是另一人的走運因素。例如：食品價格高漲，可能被家庭主婦們認為是一個嚴重問題；也可能被政府機關以為是通貨膨脹之開端，須加以控制；但就農民而言，以農產品價格提高，正合其願；所

政治上的與行政上的目標，而非實質上的目標。無論如何，一個方案實施結果若是無所成就，乃為極危險的事，雖然這個政策方案可能有顯著，但並非達成預期的目標，此即為多重目標。其中有未達成預期企求的結果，以及間接的影響，因為任何一個新的政策施行可能達成目標，但事實上此並非所希求的，因此有另一重要問題值得研討——究竟政策的「希求」及「誰能達成此一希求」，此不易了解發現。

人們在公眾場合的誇張言論與私下的事實真相不能混為一談。在政策上和行政上，學者們絕不能忽視「象徵的與實質的」、「表面的與事實的」相對的名詞之區別，往往某一方案表面的目標是為了消除貧窮，而事實上的目標可能是多重的，包括減少暴亂；還有某一環境清潔方案，表面目標是防止空氣和水的污染，事實上目標可能很多，包括減少失業、發展經濟、爭取社會各界領袖支持。每一廣泛方案皆含有若干目的彼此衝突。一個新的政策之作用超過其所意欲的範圍，事實上有非所意欲者。什麼是政策的意欲？由誰完成？皆為不易解答的問題。公眾發表的言論與客觀的事實並非一事，因而「表面與實質」、「象徵與實質」皆是相對的名詞，凡是公共政策學者必須注意。某一政府機關所標榜政策是管制企業與保護公眾利益，而其真正目標可能是作表面文章而已，並未對工商業增加若干限制，因此可見「象徵的與實質的」觀念，和「抽象的與事實的」觀念之間

以說，某一種情況對於某種人似乎是一嚴重問題，也可對另外一人是微不足道的問題，對於第三者又可能是一種利之所在。政府措施很多所以表現隱性遲疑，乃可以解釋為政府對問題的看法未能獲得一致的結果。

人們如何會有「不滿」感覺？政府機關如何發覺問題的存在，或設施上的差距？此有很多方法。很多機關可能尋求問題，尤其是軍事機關設置情報單位，搜集各項問題。一般政府機關也是。我國經濟部、教育部、內政部……在處理業務上皆需搜集有關問題的知識資料，俾便修正有關問題的政策方案，其他政府機關可能加以利用這些情報知識以處理其業務，而且很可能搜集其中具有專業性的情報知識。

行政機關除了搜集外界問題情報資料外，亦需搜集其業務上有關措施的資料，作為改進的張本；可以說，任何業務有關的機關均需從事內部業務工作，從各行各業的人們及其業務對象獲取所需的情報知識，以確定問題所在及修正措施方案。至於許多政府機關從事於科學研究發展措施，此對於各機關未來業務計劃自有所影響。

行政機關尋求問題之範圍乃有限度的，而且其所搜集的情報知識，可能與任何問題無關痛癢。政府機關尋求問題的所以受限制之原因很多：

- (1) 由於搜集資料的缺乏。
  - (2) 機關首長不重視搜集資料，認為花錢在搜集問題上是不值得的。
  - (3) 業務進行順利，因而尋求問題乃庸人自擾。
  - (4) 機關首長只有一種諱疾忌醫的心理，深怕找出問題之所在。
  - (5) 首長出於一種自信心，產生一種安全感的態度，而不願尋找問題。
- 機關的搜集資料也是在有限制的範圍內，一個治安機關可搜集一項犯罪資料，但對於本身組織結構問題却未曾考慮，或對於甄選人員政策問題未曾注意；一個軍事機關對於搜集敵情，不瞭解自己的措施，更對於可能成為敵人的其他國家情況竟一無所知。

關於情報知識有限度的尋求，以及有偏差的解釋，對於問題的察覺皆有影響。在行政部門許多機關首長可能發現問題的存在，而交由有關單位注意辦理，由於任何一特定政策的範圍常常與其他幾個機關有關聯，而且若干問題為某一機關所發現，却為另外一機關所忽視，就是若干機關共同發現問題，也可能彼此重複，在某一機關的制訂政策範圍，也可能隱藏有