

簡介

張世賢

公共政策的研究

一、定義

公共政策 (Public Policy)，其實就是政府政策 (Government Policy)。但人們較喜用公共政策一詞，因其給人的涵意較政府政策一詞為明晰。①公共政策的定義，人言人殊，似可歸納為從三個不同角度着手：

- 1 從目標 (goal-oriented) 來界定：公共政策是達到公共目標所採用的方略。
 - 2 從問題 (Problem-oriented) 來界定：公共政策是政府解決公共問題 (Problem-solving) 的策略。
 - 3 從過程 (Process-oriented) 來界定：公共政策是政治過程的輸出 (output)。
- 綜合言，公共政策乃政府為解決公共問題，達成公共目標，經由政治過程，所產出之策略。

① APSA, SETUPS 6, Public Policy II, S. Karger, Environ-ment and Economic Problems, (1974), P. 1

識、和訓練從事政策分析的人員，俾真正的有助於問題的解決。由此，學者所需具備的科際研究訓練，不僅要融會貫通，而且還要能靈活運用；其所實用的對象，不僅是現實政治生活中，具體實在的公共問題的解決，而且是在同一類別 (Category, Typology) 的公共政策中，④抽繹出共通的性質和規則，建立更高一層次的比較公共政策理論。理論用之於實際，實際推演出理論，兩者相互推展，更能有助於益於現實生活中，複雜的公共問題的解決。

- ② Theodore Lowi, "Decision. Making VS. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy", *Public Administration Review*, Vol. 30(May/June, 1970) Pp. 314-318.
 - ③ Yehezkel Dror, "The Challenge of Policy Sciences", *Policy Studies Journal* Vol. 1 No. 1. (Autumn, 1972), Pp. 4-5
 - ④ Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Case -Studies, and Political Theory", *World Politics* Vol. XVI, No. 4 (July, 1964), Pp. 709-715.
- Lewis A. Kroman, Jr., "The Categorization of Policy Contents", in Austin Kenney, (ed), *Political Science and Public Policy* (Markham Publishing Co., 1968),

三、基本模型

公共政策的研究，學者都先探討政策制訂的模型 (Model)，以利於實際公共政策的分析。因為實際的個案不同，學者所設計的模型或多或少各有差異，但似乎仍有基本的模型可尋，茲略述之如下：

- (1) 理性模型 (Rational Model) 源出於經濟學上的理性人，可以拉斯威爾 (H. Lasswell) 作代表。其步驟為①承認政策問題的存在，②透過調查認定問題的性質，③提出各種應措施 (Alternatives)。
- ④排列各種應措施的優先次序，⑤對各種應措施考慮

二、方法論的基礎

公共政策既在解決公共問題，因而具有強制性 (Coercion) 與可行性 (Possibility) ②，其又在達成公共目標，目標的選擇，具有濃厚的價值規範性 (Normativity)，且其在政治系統過程中產出，因而具有現實政治的真實敘述性 (Descriptivity)。三者結合構成約瑟撒冷的希伯來大學 (The Hebrew University of Jerusalem) 教授濁洛 (Yehezkel Dror) 所稱公共政策的研究係建立在規約性方法論 (Prescriptive methodology) 的基礎上，即不全是事實的公本，亦不全是規範的公本。而又符合實際的適用。茲再詳述如下：

- ③ (1) 價值的處理 行為論學者規避價值問題的探討，諸如貧窮問題、越戰問題、種族問題、環境污染問題、失業問題、女權問題。因為這些問題牽涉及人的主觀好惡喜厭價值觀念，行為論學者很難處理這些問題，而這些問題都是逼迫政府所不得不解決的。公共政策既在解決公共問題，則不得規避價值的探討，須面對價值而有所適當的處理。即公共政策的研究須嚴格區別基本價值的選擇，和目標的中間性工作的考慮。
- (2) 現實的需要 公共政策的研究要調適方法和技術以配合實際政策改進的需要。因為公共政策在解決問題，以達成目標，公共政策的研究目的在問題的切實解決、目標的完善達成。一切的模型設計、方法構思、概念架構，都是在迎合實際問題的解決、既定目標的達成。所以各種研究理論、研究途徑、研究方法、研究技術，都須不斷改進，與時推移，以配合政策改進的需要，達到問題的真正解決，目標的妥善完成。
- (3) 知識的實用 新的研究機構組織的建立，以發展政策有關的知

其所花費的代價，並預測其可能的後果，⑥據其所持之質量價值標準，對各種應措施，選擇最好的，以作決定。⑤

- (2) 逐漸改變模型 (incremental change model) 林布隆 (Charles Lindbloom) 教授認為：每一政策制訂之先，基本上 (fundamental) 都已存有社會上的共識 (consensus)，政策的制訂只能就情勢改變所產生的邊際差距 (margin)，在有限 (restricted) 的應措施，後果考慮中，重新檢視資料，作片斷的 (fragmental) 連續的 (serial) 修補的 (remedial)，調適目標，以為決策。
- (3) 綜合掃描模型 (model of "Mixed-Scanning") 耶容尼 (Amitai Etzioni) 教授綜合上述兩種模型所提出。他主張政策制訂者，有如戰場上的士兵，在決定其行動時，先掃視前方有否各種重大可疑徵象，然後在情勢及個人能力許可下，儘可能再從近及遠，細查各項徵候，以作行動的依據。即政策制定一方面不能脫離其決策的社會經驗共同基礎，但另一方面仍可在其情勢和能力可能限度內，做充分的理性決策。

- ⑥ Harold Lasswell, "The Emerging Conception of the Policy Sciences", *Policy Sciences*, Vol. 1 No. 1 (Spring, 1970), cited from Peter Aucoin, "Theory and Research in the Study of Policy Making", in G. Bruce Doern and Peter Aucoin, (eds), *The structure of Policy-Making in Canada* (Macmillan of Canada, 1971) Pp. 10-38
- ⑦ David Braybrooke and Charles E. Lindbloom, *A Stratagem of Decision* (The Free Press, 1970), Pp. 81-110.
- ⑧ Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making", *Public Administration Review*, Vol. 27. (Dec., 1967), Pp. 385-392.

四、研究趨勢

近年來，美國出版有關政治科學的書籍雜誌，公共政策部門所佔