

公共政策研究的未來發展

吳定

摘要

公共政策研究是一項方興未艾的學科，各方面仍在發展中。未來政策研究在主題方面，將有以下幾個主要取向問題：新公共行政內涵的強調問題、社會正義問題、危機管理問題、公共事務民營化問題。其次，在未來政策研究的方法方面，有以下幾個主要的取向：強調實證研究法、強調比較研究法、強調行為研究法、及強調機構研究法。最後，在未來政策運作方式方面，有以下幾個主要的取向：智囊庫功能的發揮、利益團體介入的擴大、公民參與活動的普遍、及政黨政策角的轉變。

公共政策研究在我國可說是一項方興未艾的專科，嚴格來說，大約只有十五年左右的历史。因此，有關這項專科的研究內涵、方法、重點等，仍在摸索階段當中。也就因此，使得國內研究公共政策者不得不以外國學者的研究經驗及成果為主要參考架構。固然，在草創摸索時期的公共政策研究，師法外人，無可厚非。不過，今後我們國內對於公共政策相關課題的研究，

必須逐漸形塑自己的風格；必須逐漸由政策理論的推介而走向政策實務的解決。

然而，就公共政策研究的未來發展而言，主要還是需檢視並參酌外國的「實然面」（實際上如何）與「應然面」（未來應該如何）的狀況而討論。本文擬從三個層面來探述：政策研究主題的取向、政策研究方法的取向、政策運作方式的取向。

壹、政策研究主題的取向

公共政策的內涵極為廣泛，凡是公共問題影響到不特定多數人而由政府機關採取行動加以適當處理的各種措施，都可稱為公共政策。公共問題的來源及性質極為複雜，但總是受到時空環境因素的重大影響。以我國目前的時空環境而言，最需注意因應的公共問題當推環境保護問題、勞資爭議問題、消費者保護運動問題、及能源問題等。而就國內外一般的發展趨勢觀之，未來公共政策研究在主題方面，著者認為「新公共行政」內涵的強調、社會正義、危機管理、及公共事務民營化等四項，應當是值得探究的重點。

一、新公共行政內涵的強調問題

Minnobrook Conference Center 召集了三十三位年輕的公共行政學者，舉行一項研討會，討論公共行政所面臨的問題及未來應發展的方向。其研討成果見諸於 Frank Marini 所主編的 *Toward a New Public Administration: The Minnow brook Perspective* 一書。因為他們所主張的觀點與傳統公共行政研究的觀點有別，故自稱所提倡者為「新公共行政」(New Public Administration)。

新公共行政的論點事實上在過去一段時間乃至於未來可能也是公共政策研究的重要主題，仍然值得研究公共政策者予以強調。其主要論點可歸納為以下五大類 (註一)

(一) 主張趨向相關的 (relevant) 公共行政：今後應研究與我們動盪不安時代相關的問題；我們社會所面臨的實際問題；與行政人員相關的問題。

(二) 主張後實證邏輯論 (postpositivism)：反對實證邏輯論的「價值中立觀」(value-neutrality)，認為社會科學家應該以他們的專業知識及才能從事價值判斷；強調「社會公正」(social equity) 的重要性，主張學校教育及公共行政 (公共政策) 的研究應該直接與「社會正義」(social justice) 之問題有關。

(三) 必須儘量適應動盪不安的環境狀況：在行政理論與實務方面應修正過去傳統的作法

，必須面對問題並解決之，且應以坦誠公開的方式讓工作人員參與決策，鼓勵政策的標的人口與政府機關加強互動關係。

（四）主張建構新的組織型態：傳統的科層制度已無法面對問題、參與式管理、服務對象取向、行政人員價值判斷、社會問題相關等情況的需求，而必須輔之以「協和式」（*consociated model*）的組織型態。

（五）主張發展以服務對象為重心的組織及運作：強調服務對象與機關組織互動的重要性，認為行政人員應該比以往更忠於服務對象（*client loyalty*）以及忠於政策方案（*program loyalty*）。

二、社會正義問題

未來各類型公共政策的制定與執行將較目前更重視社會正義（*social justice*）問題，也就是說，政策方案的取捨將超越成本利益分析的範疇，而進一步考慮正義、公正、公平等層面的倫理性問題。此處所謂正義，其內涵包括公正（*equity*）及公平（*equality*）在內。公正與公平雖然是相關的概念，但意義並不相同。從政策分析的角度來說，公平是指兩個或兩個以上的地區、團體或個人接受平等的對待；而公正通常是

指他們所受到的是比例性的平等對待，而非絕對的平等。因此，如果兩個鄉鎮各接受縣政府補助一百萬元以加強維護治安，我們可以說這兩個鄉鎮受到平等的對待，但不能說受到公正的對待。公正的作法應當是，或是按照兩鄉鎮人口數目比例的給予補助；或是按照兩鄉鎮犯罪件數比例的給予補助。一般的作法是在從事各種價值分配時，可同時採用幾種不同的標準組合計算其比例，而作比例性的公正分配，例如同時考慮人口、犯罪率、居民收入狀況等因素後，分配不同的治安維護經費。

羅爾斯 (John Rawls) 在所著「正義論」(A Theory of Justice) 一書中，對於社會正義的意涵有極為深入的探述^(註二)。他所提出的正義原則，對於公共政策的運作具有極大的指導作用。第一個原則為「平等自由權利原則」，亦即政府機關應當對所有的人平等地分配各種基本權利與義務。第二個原則為「社會與經濟機會公正平等原則」，它包含兩項要義：第一、強調「差別原則」，即政府應設法使社會上及經濟上居於劣勢地位者（亦即受惠最少者）得到較大的利益。第二、強調「機會公正平等原則」，即政治上、經濟上、社會上的各種職務和地位，應公正平等的向所有人開放。羅爾斯此種強調保障人民基本權利義務、爭取弱勢者的利益、鼓勵公正參與的正義價值觀，對於未來公共政策的運作，必有其一定的影響力。

三、危機管理問題

長久以來，危機管理（*crisis management*）一直是許多國家爲妥善有效解決國際衝突及國內紛爭事件所特別注意研究的課題。它是興起於一九六〇年代的一個專門研究领域，也是東西方冷戰及嚇阻政策下的產物。一般所稱的危機是指一個國家面臨極度危險的狀況而必須立即採行措施予以因應者。它包含以下的特質：1. 國家內外環境忽然發生劇烈的改變。2. 對國家的基本價值或目標產生了巨大的威脅。3. 改變的狀況會伴隨或導致軍事衝突的可能性。4. 對於威脅狀況的處理，在決策上只有有限的反應時間。簡單的說，所謂危機管理是指對於危機問題的形成及處理過程從事必要的決策及執行，以化解危機的一系列作爲。

雖然國內的各種衝突事件，會導致危機情況的發生，但就其嚴重性而論，還是以國際間的糾紛所產生的危機問題較引人側目。尤其是一九九〇年代以後，由於國際社會的互動頻繁、彼此利害息息相關，衝突事件與危機情況較前更容易發生，也就是需要決策者憑其智慧、經驗及實力作妥慎的處理，化解危機。以最近的兩個事件爲例，即可知悉危機管理的過程及其影響。民國七十九年十月二十三日我國台灣區運動會聖

火因欲登陸釣魚台，以宣示保衛領土的決心，而與日本發生衝突，導致危機情況的發生。雖然此次事件並未擴大，危機情況在我方忍讓的情況下得以化解，但已引起國人對政府處理此類危機事件之能力的懷疑。又如一九九〇年八月初伊拉克出兵併吞科威特，列為其第十九省，並不顧聯合國要求撤兵的決議，堅不讓步。終使伊拉克與國際社會對立的危機管理宣告失敗，而於一九九一年一月十七日走上與二十多個國家所組成的聯軍開戰一途，截至二月中，戰爭仍未結束，對全世界的經濟及生態等造成了巨大的影響。

無疑的，未來世界各國對於諸如此類的危機問題必將更為關注。除注意如何防範危機情況的發生外，也將尋求有效的管理危機事件。

四、公共事務民營化問題

所謂民營化 (privatization) 乃是指採取一連串的行政措施，使行政機關組織的活動受制於市場的紀律或規範。包括引進或加強競爭、或減低競爭的障礙以提高績效，例如部分公共事務處理的外包；鼓勵民間參與政府服務項目的提供，減少政府的介入，以達「績效較佳的政府」與「干預較少的政府」的目標。

一九八〇年代以後，公共事務民營化已經形成一種趨勢，有人認為，它已遍及歐、亞、美、非、澳等世界各大洲的已發展及發展中國家，甚至包括最僵硬集權的共產黨國家。所開放的範圍，也涵蓋了農、礦、工、服務等行業，就連國防工業、公共事務與社會福利業務，也多轉由民間經營（註三）。就未來的發展趨勢而言，問題的重點並不在於那一種公共服務應不應該民營化，而在於使用何種形式為恰當。一般而言，民營化的方式有五種（註四）。

(一) 政府機關與私人企業訂約，政府選擇承包人，並由政府付費，例如垃圾清運等。

(二) 政府授予私人企業以經營特許權，並由私人企業向人民收費，如電力、瓦斯、公共汽車等。

(三) 政府發行各種「抵用券」交由合格的人民使用，由政府付費，如食物抵用券、醫療及文化服務等。

(四) 交由志願性組織從事必要的公共服務。如公園的維護、路樹的認養、街道的清掃等。

(五) 鼓勵私人企業透過市場機能解決人們的需求問題。例如由民間經營育幼中心、療養院、包裹郵遞等。

可以預見的，未來公共事務民營化的趨勢將越來越明顯，政府的政策運作必須予以密切配合。

貳、政策研究方法的取向

一、強調實證研究法

未來政府機關如何了解公共問題的癥結、應否列入政策議程、如何規劃可行的政策方案、及如何了解政策執行的成敗等，將不再依賴政策理論的推衍，而是着重以實證研究的結果，做為取捨的依據。實證研究涉及計量知識及電腦的應用，所以未來的政策分析人員必須加強經濟學、統計學、研究方法論及電腦方面的訓練。

在從事政策運作實證研究時，我們必須先認清過去的實證研究所獲得的以下教訓

(註五)

(一) 逐漸了解經由公共政策產生主要社會變革的困難。

(二) 體認「改變」需要花費時間以及欲獲結果所需的時間比政策規劃者所假設的還要長得多。

- (三) 逐漸強調執行對於公共政策成功的重要性。
- (四) 設計政策時必須考慮執行的方便性。
- (五) 知悉考慮替選方案時應強調成本利益的比率關係。
- (六) 承認政策制定機關與下層執行機關共同調適的重要性。
- (七) 必須注意公共政策執行時可能產生未預期的負面結果，並設法在規劃階段預先查知及阻止其發生。

二、強調比較研究法

未來的公共政策研究應特別着重採取比較的方法，對於類似國家或類似地區實施同樣政策或類似政策的狀況，從事有系統的比較研究，設法抽釋出若干可資類化的原則，做為各相關國家或地區制定與執行政策的參考。

以比較研究法從事公共政策運作的研究，應注意生態因素的差異。例如已開發國家與開發中國家的生態環境絕對不一樣，所以同樣的政策在運作過程中，就會有不同的遭遇及不同的結果。例如環境保護政策的推動即然。唯基於「他山之石可以攻玉」的觀點，對於其他國家或地區的比較政策研究，多少對本國或本地區的政策運作及公

共問題的解決，具有正面的價值。

三、強調行為研究法

未來的公共政策研究將逐漸重視對政策運作相關者行為面的研究，首先將對公共政策運作各階段的涉及者加以確認，例如政策規劃過程的涉及者包括那些機關和團體的人員？以及那些個人等。然後對這些涉及者的個性、政治資源、權力狀況、行為樣式等作深入的研究分析，以求找出彼此間的相似性與相異性，提供政策分析人員從事政策方案設計與執行時的參考。

在許多開發中國家，所謂「強人政治」甚為盛行。強人型領導者的偏好、信念、價值觀，常常導引了政策的發展方向，也往往決定了政策方案被執行的程度。因此，所謂「人存政舉、人亡政息」的現象，便屢見不鮮。此種現象將激起政策分析人員進一步研究分析決策者決策背景及決策取向的興趣。同時，行為研究法的強調，也將使政策分析人員把焦點部分集中於政策執行人員的身上。為什麼執行者會順服與不順服政策的執行？應當提供何種激勵誘因才能提高執行者的順服度？進一步而言，政策分析人員將會更加注意標的人口行為樣式的研究與調整，使政策得以順利執行。

四、強調機構研究法

未來的公共政策研究將不可忽視對政策執行機關特質的研究。除了機關組織型態、結構、權力系統、管理技巧、人力素質等傳統要素仍將受到重視外，執行機關與外界機關團體的互動關係，將成爲公共政策研究者新的注意焦點。

依據許多學者的研究發現，執行機關的特質是政策執行成敗的關鍵因素，而執行機關的對外關係又是其特質的重要一部分。執行機關的對外關係包括兩部分，一爲政府間的關係（intergovernmental relations），指對上級、對平行政府機關、與對下級機關與外界系統的關係是否良好，包括與相關利益團體、標的人口、及大眾傳播媒體之間的關係。因此，未來對此方面的研究必將較前更爲積極。

叁、政策運作方式的取向

一、智囊庫功能的發揮

在一個公共政策運作已趨正軌且注重政策參與的國家，例如美國，智囊庫（think tank）的成立極爲普遍，且通常屬於民間的機構（各種基金會）。此類智囊庫（由各

種政策分析人員所組成) 有的接受政府機關的委託，從事政策問題的研究、方案的規劃；有的則是基於本身的專業需求，主動進行各種政策問題的研究，為決策者提供政策的諮詢。無疑的，我國未來也將陸續成立各式各樣的基金會，也會有各種智囊庫的提供。此類民間智囊庫如果能夠充分發揮功能，必將對我國公共政策的運作具有莫大的貢獻。

除此之外，未來政策智囊庫的服務也將逐漸增加以下的項目 (註六)：

(一) 增加訓練計畫 (training programs)：包括大學部及研究所；本科性的及科際性的；學術取向的及實務取向的。

(二) 增加政策研究中心 (policy research centers)：包括大學、政府、及私人機構等。

(三) 增加經費來源 (funding sources)：包括政府業務機構，如衛生醫療、教育、環境保護、福利部門；政府所支持的各種研究機構及各種基金會等。

(四) 增加出版品 (publishing outlets)：包括學術刊物與出版品、專著、論文及專題研究等。

(五) 增加政策取向之學會 (policy-oriented scholarly associations)：包括本科性、科際性、專業性與問題取向者。

二、利益團體介入的擴大

利用團體的興起與對公共政策運作的介入乃是目前世界各國普遍的現象，未來此種現象將更爲明顯且司空見慣。就我國情況而言，不論是公益性或私益性的團體，都還有很大的活動空間。換句話說，未來還會有更多的團體成立，並且會展開更積極的活動。

就良性的發展而論，我們希望利益團體的興起與活動應致力於下面二事。其一、應當成立更多更大的公益團體，以追求公共利益及全民福祉爲職志。其二、應當儘速制訂遊說法，以使利益團體的遊說活動有規模可循。

三、公民參與活動的普遍

民主政治乃是一股世界性的潮流，無人能予以抵擋，而民主政治的體現方式之一就是公民對政治活動的參與。政治活動的範圍極爲廣泛，舉凡國家政權的更迭、政府官吏的選舉、公共政策的制定、執行與評估、及一般公共事務的處理等均是。

公民熱中於參加政治事務，乃是人民政治意識漸趨覺醒、政治素養漸趨成熟的表

徵。是一件值得鼓勵、值得欣喜的事。值得注意的是，公民參與公共政策運作可概分為抗議性的政策參與及非抗議性的政策參與兩種。前者指透過抗議、示威、遊行、暴動、革命的方式進行政策訴求；而後者指透過正當的參與管道表達政策主張，例如參加公聽會、說明會、協調會、溝通會、規劃委員會、決策委員會、填答民意調查問卷等。我們應設法使公民採取非抗議性的政策參與，較為恰當。

未來公民參與政策運作過程的情形將較前更為普遍，只要大家能夠對於參與的方式取得共識，而採取良性的互動模式，則公民的熱中參與政策運作無寧是一件求之不得的好事。

四、政黨政策角色的轉變

在一個一黨獨大、反對黨影響力不大的國家中，政策運作的主導權操縱在執政黨手中，其他反對黨毫無置喙的餘地，充其量只能夠作象徵性的抗議與反對而已。然而，在一個政治發展已漸趨成熟的社會，一黨獨大的情況已有明顯的改變時，不論是執政黨或反對黨，在政黨運作的角色扮演方面，也必須有所調整。例如反對黨將不能也不可再一味扮演「為反對而反對」的角色，相反的，它應從積極面提出本身的政策主

張，以爭取選民的認同。同樣的，執政黨也必須放棄以往支配政策運作的心態與作風，而以政策協商及整合者自居。事實上，執政黨挾其原有的各方面資源仍將主導政策的運作過程，只不過是作風更爲開明、方式更爲開放而已。此種執政黨與在野黨在政策運作角色方面的轉變情況，無疑的，是一個值得大家投以更多注意力的新取向。

本文原載吳定編著，公共政策，華視出版社，民國八十年二月。

作者簡介

吳定、臺灣雲林人，政治大學公共行政研究所碩士、美國南加州大學公共行政碩士、美國紐約州立大學公共行政博士，現職政治大學教授兼公企中心主任。

附註

- 註一·Frank Marini, ed., *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*(New York: Chandler Publishing Company, Inc., 1971), pp. 346-367.
- 註二·John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University, 1971).
- 註三·林忠正等, 「台灣地區公營事業民營化的考量與檢討」, 中國論壇, 第三五七期, 民國七十九年。
- 註四·顧良恭, 「民營化與公共行政」, 紀念張金鑑教授提升行政服務品質研討會論文, 中國行政學會等主辦, 民國七十九年十二月於台北。
- 註五·Carol H. Weiss, "Program Evaluation for Policy Planning," 載於「政策規劃國際研討會會議實錄」, 行政院研究發展考核委員會, 民國七十八年十月, 第二〇七—二一六頁。
- 註六·Stuart S. Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis*(The University of Alabama Press, 1984), p. 10.