公共政策新右派哲學研究途徑趨勢

詹中原

摘　要

公共政策經歷了五十餘年的發展，其相關研究，也逐漸更為成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。本文首先簡單的回顧及界定了公共政策的不同發展時期，區分有起始期、傳統期，以及後實證期。在各個不同的時期，皆有其不同的關注焦點或研究方法。

然而，從這些近來公共政策的發展來看，則確實需要找尋它的上游關係，亦即尋找出公共政策學科中，政策哲學為何，如此方能奠定學科中，中游（相關理論），以及下游（實際政策產出）之間的關係。因此，本文所要探討的重點，即在於政策哲學對於公共政策之影響為何，不同的意識型態之下，其具體的公共政策表現可能又為何。最後並以提倡新公共管理（NPM）理論基礎之一的新右派為例，析探其政策哲學以及具體政策議題，並探討其限制與解決之道。希望藉此引介出一個不同於過往政策科學之研究途徑。

The Approach of New Right Philosophy of Public Policy

Chung-yuang Jan

Abstract

This paper intends to explore the philosophy of public policy. In this article, it reviews the development of policy science at first. Secondly, it discusses the relation between public policy and the policy philosophy. Finally, it tries to analysis the philosophy of New Right, which is the fundamental theory of New Public Management. After all, this article attempts to introduce a new approach which is about policy philosophy on the studying of policy science.

Key words: development of policy science、policy philosophy、ideology、New Right

一、前言

當 H. D. Lasswell 首次提出「政策科學」(policy science) 與「政策取向」(policy orientation) 等名詞時，實已經開啓了公共政策學科之研究。自此以後，「政策」此一名詞才開始在社會科學領域中有其定位，並逐漸產生與之相關的研究。換言之，公共政策的學科研究，可溯及至 1950 年左右。

經歷了五十餘年的發展，政策科學的相關研究，也逐漸更爲成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。儘管如此，國外關於政策科學之研究，在每個時期中，也有不同關注的焦點，從 1950 年代的行爲主義、實證論的影響下，到 1970 年代起的偏重政策分析技術，而到了 1980 年代左右，則以後實證主義爲主體。然而，綜觀國外的政策科學之發展，在研究方法或途徑上，在不同的時期有不同的焦點，然而對於公共政策論述之哲學基礎，卻較少觸及。相對而言，這樣的政策科學研究，對於台灣相關之研究又有何啓示或發展呢？

是以，本文旨在探討公共政策之政策哲學。首先先進行公共政策學科發展的簡單回顧，其次並將公共政策與政策哲學之間進行「失落的連結」，釐清不同的政策哲學基礎之下，有何政策產生。最後並以 1980 年代後，新公共管理之重要基礎學派—「新右派」爲例，進一步分析其哲學基礎與實際的政策產出。

二、公共政策學科發展之回顧

本文將公共政策五十餘年來的發展趨勢，依不同的發展時間，區分爲(1)啓始時期、(2)傳統時期，以及(3)後實證論時期等三個時期來做探討。

（一）起始時期：

公共政策研究之開始，至少可以追溯至 1943 年，Lasswell 與 McDougal 於＜法律教育與公共政策：公共利益的專業訓練＞（Legal Education and Public Policy : Professional Training in the Public Interest）一文中對公共政策內涵的闡述。在此文中，二位學者主要在研討法律、科學、與公共政策的內涵；其中，Lasswell 與 McDougal 強調：「法律最生活化的概念就是一種權威性決策的過程，藉由這種過程，社群的成員可以釐清並探尋他們的公共利益。」（Brunner，1996: 43-45）從以上這段話我們可以發現，Lasswell 與 McDougal 二位學者早在 1943 年就已經將公共政策視爲是釐清與探尋公共利益的機制，而法律即爲其具體表現。此種公共政策的內

涵與 Lasswell 於 1951 年之後提出的「政策取向」、「政策科學」（Lasswell, 1951）等概念，是極為相近的，而這一連串對公共政策的探究，則確立了公共政策研究之開端。

誠如 Lasswell（1951: 14）所指出的，政策科學之目的不僅在處理「主題式的議題」（topical issues），更是在處理人類社會中那些根本、重要，但經常被忽略的問題。然而，哪些是重要的根本問題呢？依據 Lasswell 之意，「人性尊嚴的完全實現」是最重要的根本問題，而其逐步實踐的過程，即為「民主的政策科學」（ policy science of democracy）（Lasswell，1951:10）。由此，吾人可以瞭解，公共政策研究初始之目的，在於維護人性尊嚴與捍衛民主之價值，具有崇高理想之使命感。

（二）傳統時期

經過初始時期之後，公共政策研究即以經濟學家或作業研究者為主體的傳統政策科學家扮演主導的角色。透過越來越多公共政策相關的學者共同來關注此領域，有許多關於公共政策的不同定義，也在此時相繼被提出，例如：

（1） Quade（1982: 5）指出：政策分析是為了對社會技術問題有更深入之瞭解與尋求最佳解決方案的一種應用形式，其目的則在於幫助公共決策者解決其所面對的問題，

（2） Dye（1976） 則認為：公共政策是政府選擇作為或不作為之行動，

（3） Leichter 明確的定義（1979: 6）：公共政策乃是由權威性人員所採取的一系列目標取向之行動，

（4） Easton 定義公共政策為（1971）：公共政策即是政府對整體社會的價值做權威性的分配，

（5） Anderson（1984: 3） 對於公共政策之定義則為：公共政策就是由政府機關或政府人員所發展出來的政策，

（6） Sharkensky（1971）則指出：政府的重要活動即為公共政策。

而早期我國公共政策之引介者湯詢章亦指出（民 70）：所謂公共政策也，乃政府機關與其他社會團體，作為達成其業務目標與重心的長程計畫或工作綱領，而管理者確定與估計所負責任及進行程序的指針。

從以上諸位學者之定義中可以瞭解，傳統時期公共政策研究之目的大抵都為了權威性之決策者或政府解決公共問題或提供政策資訊，而且將重心置於政府機關，此與啓始時期之研究目的，在於透過民主的政策科學以達到人性尊嚴的實現有很大不同。

（三）後實證論時期

後實證論時期之學者對公共政策研究之目的有不同的看法：

（1） Dunn（1994）指出：主要的目的在於回答有關政策問題、政策未來、政策行動、政策結果與政策績效等五項議題，為了回答這五項議題，必須使與政策有關之資訊能被應用，換言之，政策研究最終之目的在於政策的知識應用 。

（2） de Leon（1994: 77）則強調：政策研究之目的應回歸到人性與民主的治理。

（3） Stone（1988）則指出：公共政策分析與研究應重視政治社群（polis）中之公共利益。

（4） Dunn 與 Kelly（1992: 14）則對政策研究進行檢視之後指出：八０年代引發了政策研究的危機，但在九０年代已逐漸強調政策研究之目的是在增進更公平、更民主的秩序及傳統自由主義有關人性的假定與世界的本質。

（5） Fischer（1995）亦指出：政策研究應處理道德與倫理的世界觀，因為此二者是判斷特定政策甚至於是詮釋經驗性資料的架構。

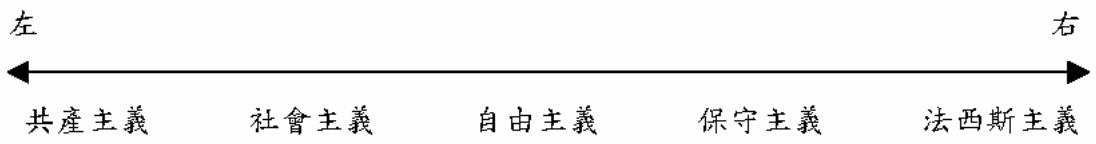
由以上學者之看法可以瞭解，後實證論政策研究之目的有回歸早期 Lassswell 強調人性尊嚴與民主價值之趨勢，而此，亦是 de Leon（1994: 90）所稱：後實證論之政策研究並不是一種創新，而只是「回到未來」（back to the future）的一種「再創新」。

綜合了這三個時期的看法，吾人可以發現在公共政策研究領域中，對於知識相關課題的探討，特別著重於「應用」 (applied) 或「解決問題」 (problem-solving) 取向 (Dunn,1994)，公共政策研究必須落實於問題的領域上。然而，如同 Lindblom and Cohen（1979）所認為的，當代專業的社會研究解決問題的能力是有限的，對於這些看法事實上應視為政策研究者的自我反省，似乎不必要過分悲觀，至少針對問題的複雜性，而加以解決，這個發展方向是不容否認的。由此看來，要發展政策問題之應用能力，則必須瞭解公共政策此一河流之上游，亦即必須瞭解公共政策的政策哲學基礎為何。

三、公共政策學科之上游基礎：政策哲學之探索

最早使用左派與右派詞彙的，是始於 1789 年的法國大革命。到了 20 世紀，左派與右派這兩個名詞，開始普遍成為政治爭論的焦點。事實上，學者們認為很難清楚的定義

左派與右派這兩者的內涵，而 Eatwell（1989: 41-42）則指出，有些研究調查要求回答者填寫政黨屬性，以及更多在光譜上，鮮少被清楚列出的意識形態；而在英國，一般會產生如圖一所示的結果。

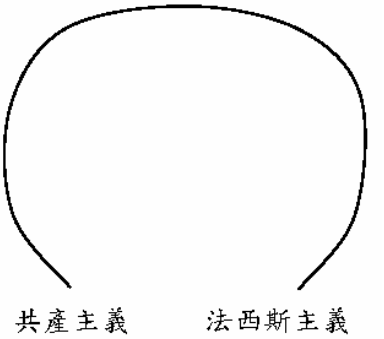


圖一　意識型態之「左—右」光譜分析

資料來源：Eatwell, 1989: 42

上圖顯示出了受訪者中，分屬光譜左右兩端的，是共產主義與集權主義。然而，有些人認為，在空間的專有名詞中，光譜的關鍵是想像它是一個封密、或接近封閉的圓，如下圖二所示。這途徑與極權主義很有關。因此，在空間上，共產主義和法西斯主義能在一個方向被接合在一起，但彼此之間遠離。這是極權主義模型在它承認主要差異而做的意識上的改進。然而，對這個模型也有嚴厲的反對。首先，它無法對應之前普遍性的用法。實際上，這個圓模型祇是一個簡單的心智圖（如圖二），並不清楚這個環境周圍可被測量的是什麼(Eatwell, 1989:44)。

吾人可以以一個熱氣球的觀點，來想像「左」和「右」的這樣一個三度空間模型。這模型可以被想像成兩個狀況：膨漲的(inflated)和緊縮的(deflated)。「膨漲的」代表高的政治意識形態的爭論，具有已清楚界定的地位；「緊縮的」反映了普遍心態的混亂（Eatwell, 1989）。



圖二　意識型態心智圖

資料來源：Eatwell, 1989: 44

政治哲學是國家治理理念及模式的基礎，而公共政策又是國家治理理念的實踐。

當前世界各國的政策意識形態約可分類爲兩大類：一是以美國、英國爲主的央格魯薩克遜式的國家治理意識形態；二是以歐洲國家(含泛北歐國家)爲主的萊茵式國家治理意識形態。在以美國、英國爲主的央格魯薩克遜式的政策意識型態，強調政府再造式的改革，奠基在新公共管理（New Public Management）以及新右派（The New Right）的市場機制核心價值上。而以歐洲國家(含泛北歐國家)爲主的萊茵式國家政策型態，強調國家對於社會福利的重視，不主張以英美爲馬首是瞻的市場導向式新公共管理改革模式，強調國家應負起照顧人民權益的責任，涉及到公共利益的民營化亦需要由國家來管理與規劃，後交由民間來執行。其中泛北歐國家（包含瑞典、挪威、丹麥、芬蘭）的政策模式，更要建立「平等」制度，其特色包括：公共性質濃厚的社會政策、高度的普遍主義、國家強力介入及高稅率與高給付水準；就其細目而言，泛北歐國家對於政策的細目還是有其不同之處。綜合而言，公共政策意識形態可以分成社會民主主義、新自由主義與保守主義三類。

（一）**社會民主主義**（Democratic Socialism）

傳承自社會主義，所以該理論價值主張通常包括：平等、自由、民主、團結、安全、效率。社會民主主義有以下主張：

1. 社群(community)。社會主義者認爲，人類是共同結合的社會性生物(social creatures)，能夠組成社群，以集體的行動、意願及能力解決社經問題。在此共同人性下，社群重於個人。
2. 合作(cooperation)。既然人是社會性生物，社會主義者認爲人的關係自然是合作的而非競爭的。
3. 平等(equality)。對平等的承諾、需要的滿足(the satisfaction of need)，及關於社會物質或利益的分配，是社會主義者最明顯的共通價值主張；相對於右翼政黨本於社會不平等的天賦的分配原則(多勞者多得)，社會主義者認爲應根據「需要」(按需分配原則)，這構成社會主義的「正義」概念。
4. 公有財產(common ownership)。社會主義者認爲，不平等與競爭源於私有財產制及生產資本與工具，財富由勞力共同產生，應歸於社群而非個人；財富孳生貪得無厭心理，也助長物質崇拜心理，讓人以爲經由財富的追求可以產生快樂與成就感。因此，有的社會主義者主張廢棄私有財產制(例如馬克斯主義者)，有的人主張生產資本與工具應公有化，有的則折衷地主張財產權應與社群的利益均衡。

（二）新自由主義（Neo Liberalism）

Gray（1995）指出自由主義傳統特點綜合來說有：

1. 個人主義(individualism)，即個人相對於任何社會集體而言，都具有道德性的優先性與特殊性，個體的活動是可以獨立於社會建制而存在。
2. 平等主義(equalitarianism)即賦予人一切相同的道德地位，否定人類道德價值差異，與法律秩序或政治秩序之間有任何關聯。
3. 普遍主義(universalism)，即肯定人類種屬上的道德統一性，認定特殊的歷史和文化形式只是具有次要的意義。
4. 改良主義(meliorism)，即肯定所有社會制度和政治安排，都可以藉由不斷的改革而更臻完美。由於與保守主義之主張差異不大，可併而論之，有利於社會主義。

而其落實則包括保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟與代議政府。根據 Arblaster 在 1984 年所說，新自由主義認爲：1.社經地位影響個人能否享有公民權利(如政治參與與結社等)。2.私有財產積累的先天差異，導致社經地位的不平等。3.國家應以公權力對貧富不均狀況進行調整，促進社經地位平等，才能保障公民權利（Arblaster, 1984）。

（三）保守主義（Conservatism）

保守主義作爲一種流行的意識形態，大約始於 1830 年代的英國。到了 20 世紀中葉以後，傳統保守主義蛻變爲「新保守主義」（New Conservatism），新保守主義不僅保留了古典保守主義的基本信念，爲因應新的時代課題，也吸收古典自由主義的思維。新保守主義在政治主張上的最大特色，就是「最小國家職權與最大個人自由」。新保守主義的重要政經主張有：

1. 維護西方傳統價值，崇拜自由主義之個體自主性，反對社會主義、共產主義其他集體主義對個人自由施加的枷鎖。
2. 推動保守的福利政策：國家應大規模刪除沒有必要的社會福利，僅提供基本必要的服務，同時鼓吹在個人自主負責的理念下，每個人應對其處境負責。
3. 強調傳統宗教、家庭與道德的重要：重視基督教(或新教)的信仰、上帝及聖經，同時提倡權威、家庭觀念以及道德的重要。因此新保守主義者反對性解放、同性戀或墮胎，也重視家庭的組織與功能。
4. 重視機會平等：新保守主義者提倡施展才能的自由市場體制，重視機會平等而非結果的平等。例如某些種族上的少數團體優先雇用計畫，反而造成資格更好的白人喪

失工作機會，保守主義者反對這樣違反人性天生差異的自由主義計畫，他們認為應該讓最有能力、創意的人運用機會，才能創造出更多的社會福祉，而一個不能持續繁榮與創造積累的社會，根本沒有分配社會福祉的可能。

5. 珍惜私有財產制度，主張自由經濟市場競爭：新保守主義經濟政策，最著名的就是「供給面經濟學」，主張削減政府支出及社會福利支出、放寬不必要的企業管制與行政命令、實行減稅計畫、鼓勵企業增加投資等。

茲整理以上所述，相關內涵則如下表所示：

表一　當代三大主義重要內涵

意識形態 項目	社會民主主義	新自由主義	保守主義
定義與內涵	社會民主主義因為傳承自社會主義，所以該理論價值主張通常包括：平等、自由、民主、團結、安全、效率。	Gray 指出自由主義傳統基本特點綜合來說有：1. 個人主義；2. 平等主義；3. 普遍主義；4. 改良主義。而其落實則包括保障消極意義下的個人自由、私有財產、市場經濟與代議政府。根據 Arblaster 在 1984 年所說，新自由主義認為：1. 社經地位影響個人能否享有公民權利(如政治參與與結社等)。2. 私有財產積累的先天差異，導致社經地位的不平等。3. 國家應以公權力對貧富不均狀況進行調整，促進社經地位平等，才能保障公民權利。	保守主義作為一種流行的意識形態，大約始於 1830 年代的英國。保守主義反對啟蒙理性，認為制度是有機成長與逐漸調適的。到了 20 世紀中葉以後，傳統保守主義蛻變為「新保守主義」，新保守主義不僅保留了古典保守主義的基本信念，為因應新的時代課題，也吸收古典自由主義的思維。新保守主義在政治主張上的最大特色，就是「最小國家職權與最大個人自由」。新保守主義的重要政經主張有：1. 維護西方傳統價值，崇拜自由主義之個體自主性，反對社會主義、共產主義其他集體主義對個人自由施加的枷鎖。2. 推動保守的福利政策：3. 強調傳統宗教、家庭與道德的重要：4. 重視機會平等：5. 珍惜私有財產制度，主張自由經濟市場競爭。

資料來源：作者整理

四、新右派政策哲學之探討

新右派爲一種具有影響及政治性之「意識型態」。新右派的概念是由新左派（the New Left）的支持者所創造及發展。左與右傳統上來說是種政治衝突的語言。「左」或「右」在此功能的系絡下則不是中立的描述，其的用語在區分朋友與敵人上扮演了一個重要的角色，以及是高度責任及富有情感之詞彙，有些人們則運用這些詞彙在政治的討論上（Welsh, 1993）。

左派與右派這兩個語詞的歷史起源，是來自於法國大革命。1789 年，一個座位型態出現在新國會之中。在此座位型態之中，貴族與神職人員坐在右邊，而要求憲政與限制國王權力的第三階級則佔據左邊，而此反應出基督教文化的傾向，以界定其與神的權力關係（Eatwell, 1989）。對於一般階級而言，在法國大革命之前，座位的安排並不具有意識型態上的重要意涵。

左派與右派這兩個名詞，快速地在法國成爲普遍的用法。左派與右派光譜出現的原因之一，是其運作同時具備雙重性與連續性。換句話說，某些議題是逐漸形成意見，而非形成兩極的對立局面（Eatwell, 1989）。

從法國大革命開始，若將左派與右派這兩個詞語，同時應用在所有國家時，則會出現許多的問題。然而這些問題，可以透過四個途徑來解決：（一）從歷史脈絡來檢視左派與右派；（二）考量不同社會科學的討論；（三）是否能產生一個基本的哲學模型；（四）端視右派用以回應來自於左派挑戰的思考型態。而就政治、經濟、社會等層面的角度來觀察，可以協助吾人瞭解左派與右派間原始的區隔（Eatwell, 1989）。

表二　左派與右派之區別

	右派	左派
政治	● 捍衛專制的國王	● 尋求經由普遍、平等的投票權選舉產生的代表主體 ● 支持共和政體
經濟	● 支持封建關係 ● 支持政府獨佔	● 支持自由市場 ● 政府管制是為保障窮人
社會	● 捍衛天主教教堂和教義的角色	● 較為世俗的觀點，甚至是無神論 ● 超乎神秘主義和責任的高尚的理由和自我表達

資料來源：整理自 Eatwell, 1989: 32-33

從這樣的現象來看，新右派仍是一個相當模糊的詞彙，並在多元的個體及團體間，運用著便利式標籤（label of convenience）的作法，而在這眾多的矛盾思想中，似乎確實是由新左派的鼓勵而來。新右派的組織不同於其他之社會或政治運動組織，新右派也從不是社會或政治運動。舉例來說，其不像與共產主義、法西斯主義，或是民主社會主義相關的政治運動。其沒有本身的政治政黨或是政線、沒有單一的中央機關、多數會員、認知的領導、制度、宣言、官方期刊或適當及公認的作者及哲學家。因此，若將新右派視爲意識型態時，吾人也必須承認至少在這些面向上，其不像其他主要之意識型態（Welsh, 1993）。

目前爲止，新右派的思想絲毫沒有被發現以任何組織來呈現，其是以多元的協會、聯盟、學會、研究機構、基金會、團體、俱樂部、中央的及單位之形式，其組織的變化必須指涉某種程度的「跨目的」（cross-purposes），以及結合已付費之會員（Welsh, 1993）。

因此，初步總結什麼是新右派？新右派包含了兩個對立的角度：〔1〕經濟自由主義(economic liberalism)支持有限政府和自由市場的力量以及〔2〕社會保守主義(social conservatism)基於傳統社會、宗教和道德價值，要求社會秩序和權威。新右派本身沒有單一整合的哲學，本身具有許多爭論的不同觀點，但卻有共同的議題，包括降低通貨膨漲(reduction in inflation)、減稅(reduction in taxes)、民營化(privatization)、公領域市場化(public sector markets)和組織再造(constitutional reform)。我們可以定義新右派在特定領域產生的影響，但無法確定新右派是否有一個「內在整合」的哲學。新右派的核心價值是增強市場力量，在資本主義系統中注重選擇權的提供，這對製造商來說既是壓力又是權力（Jordan: 1993）。

新右派被用來描述許多不同的想法，從無政府的資本主義(anarcho-capitalism)到威權種族主義(authoritarian racism)。在新右派裡，新自由主義(new-liberal)的一派關心個人自由的促進，而新保守主義(neo-conservative)的一派則關心恢復傳統的價值，但這兩派在特定的政策裡通常有共識（Jordan: 1993）。

廣義的新右派認爲市場的角色越強越好，現存的國家角色則是越弱越好。新右派思潮中，包含了四個主要的學派，分別是芝加哥學派、奧地利學派、公共選擇學派和供給面學派；而綜合這些理論的上述思潮，新右派大致可整理出六個主要議題（Ashford:

1993）：

(一) 減低通貨膨漲(The reduction of inflation)

(二) 減稅(Tax reduction)

(三) 民營化/私立化(Privatization)

(四) 去除管制(Deregulation)

(五) 公部門市場化(Public sector markets)

(六) 組織再造(Constitution reform)

1960 年代晚期，Edward Heath 的保守黨彙集了政府計劃而形成了現在新右派的雛形，而在柴契爾主政時實踐在公共政策上。柴契爾採用了新右派的立場，柴契爾主義的內容包括（Jordan: 1993）：

(一) 解除交易管制(the abolition of exchange controls)

(二) 嘗試控制貨幣成長(the attempted control of monetary growth)

(三) 降低政府支出的壓力(downward pressure on government spending)

(四) 去除專業獨占(demonopolisation of professions)

(五) 創造企業區域(creation of enterprise zones)

(六) 減稅(decrease in rates of taxation)

(七) 反對創造就業計畫(opposition to employment creation schemes)

(八) 減少工會權利(curtailing of trade union rights)

綜合分析，在新右派大本營的英國，及在之後受到影響之美國，於公共政策有以下之轉化（Jordan: 1993）：

(一) 貨幣政策上，柴契爾政府在控制貨幣供應上是失敗的，Schwab 認爲，事實上 1970 年代的經濟政策還比 1980 年代有更多的解制(deregulation)。

(二) 公共支出上，保守黨政府增加了公共支出，反而是工黨政府降低了公共支出。在柴契爾和梅傑時期，民營化的政策並未使公共支出減少，反而不斷增加，如果以公共支出占 GNP 的百分比來看，保守黨執政時所花費的公共支出仍比工黨執政時期來得高。

(三) 不論是在美國或英國，社會安全預算和國防預算之間的競爭，都由社會安全獲勝，以英國爲例，1980 年到 1991 年之間，國防預算僅增百分之七，但健康和社會安全的支出卻增加百分之四十。

(四) 公部門借款的需求情況和社會安全的支出相似，公共借款在美國共和黨時期仍是不斷增加的。

(五) 共和黨並未實現他們對民營化的諾言，許多國營事業雖然已經減少了政府的干預，仍依然歸國家所有。

(六) 柴契爾當政時期的確降低了所得稅，但隨著社會安全支出的增加，公共借款的擴張，許多人仍預測在未來會增稅。

(七) 雖然許多改變衝擊著國家健康局(Nation Health Service)，但藥品依然免費供應，而柴契爾也宣稱健康服務仍會繼續下去，但國家健康局卻是一個社會主義的政治產物。

(八) 美國的新右派政策有英國的影子，但在整個政策背景仍未改變，直言的說：「1980 年代，在政策、公眾意見和政治上根本沒有發生任何改變。」雷根政府時期，聯邦支出增加，佔 GNP 的百分比從 18.2 上升到 22.3，聯邦債務占 GNP 的百分比也從 1.6 上升到 4.4，而聯邦稅和 1960 年代比起來也有些微上升，從 18.3 上升到 18.9 個百分比，雷根在 1980 年代接受了十三個增稅的計劃。

五、新右派對於公共行政的限制與解決之道

從上述的討論可得知，新右派的政策哲學，對於公共行政最大的意涵，即在於將企業精神引入政府的機制中，亦即所謂的「企業精神政府」，而其中最重要的核心價值，則如競爭與選擇。然而，針對此點新右派政策哲學的核心價值，中外學者均提出有價值的省思(Bellone & Goerl, 1992； Terry, 1993； de Leon, 1996； 江岷欽 & 劉坤億，1997；江岷欽，1996)。不過由於各自方法論典範價值不同，故亦引起相當有價值的學術對話。

Bellon & Goerl（1992）對於企業精神政府提出四類型的反思：（1）企業自主性（Entrepreneurial Autonomy）與民主責任性（Democratic Accountability）之衝突（2）公共企業願景（Public Entrepreneurial Vision）與市民參與價值（Citizen Participation）矛盾（3）企業隱密性（entrepreneurial secrecy）與民主開放性（Democratic Openness）及（4）企業性風險承擔(Entrepreneurial Risk Taking）與民主公共財處置責任（Democratic Stewardship）。Bellon & Goerl 的論點，正是長久以來，關於「民主價值」與「效率導向」的兩種價值之衝突，此似是體制內先在的價值矛盾。

L. de Leon（1996）則從倫理觀點，表示由新右派政策哲學發展出的新公共管理，內在有不可欲之價值內涵，其包括：（1）本位自我主義（egotism）（2）自利性（selfishness）（3）剛愎自用（waywardness）（4）宰制傾向（domination）及（5）機會主義（opportunism）。在這樣的特性下，過渡追求

市場、效率的政府，可能不只是會導致官僚體制的空虛化（hollowing）（Lan & Rosenbloom, 1992），更可能形成如 de Leon 所言之「無政府」（anarchic）的政策問題。

Larry Terry（1993）更強烈的指出三項限制，包括（1）公共企業家偏好內部之宰制（dominate people inside and beyond their organization）（2）公共企業家崇尚變革的創新，然而許多的變革未必帶來組織的正向發展（3）公共企業家有反傳統的傾向，輕視存在甚至超過幾世紀的價值及信仰。L. Terry 甚至據此提出結論：公共企業精神給予公共行政的問題，會遠超過其所解決問題的貢獻。

雖然各方論者有不同之批判焦點，但亦可發現到其各自關懷的共識。例如宰制的特性、自利的個人動機、及政府開放性等。然而筆者發現由於基本方法論上認識論及世界觀之不同，雖然各家論者有發現問題焦點的共識，但對於解決結論的知識態度，卻是南轅北轍。

Bellon & Goerl（1992）提出一種調合的方法論觀點，其等主張一種強調公共參與（public participation）的「市民關懷之企業精神」（civic-regarding entrepreneurship），用以解決過熱的個人自利動機，並且化解部份「民主」與「企業精神」的衝突。而 de Leon（1996）亦嚐試提出「倫理性的企業精神」（ethical entrepreneurship），此修正是藉由：（1）官僚體制之允諾公共企業家失敗的可能性及「嚐試方案」（pilot program）；（2）專業社區的價值及信仰規範價值，及（3）甚至於在無政府網絡（an anarchic network）下，慎思後果——也就是對於「未來陰影之考量」（the shadow of the future），來加以彌補政府部門與政策在追求市場價值的同時，關於其企業精神在倫理面上之缺憾。

對於極端的批判主義者而言，調合式的知識建議是必須給予更加嚴厲的批判。筆者以為 Terry 在企業精神政府之知識對話立場上，即有過度否定性思考（negative thinking）之嫌。回顧人類歷史（包括公共行政的發展史），經常存在有「精神」與「物質」、「民主」與「效率」、「傳統」與「現代」辯證並存的時代，應該是較為常態，而主流思維獨霸的情況，反倒是人類發展異象。要的是當我們發現衝突的價值時，如何融合適中，尋找建設性之史觀——如 Bellone & Goerl 與 deLeon 的修正式企業精神的嚐試對於公共行政之貢獻，應是遠大於只是發現問題的陳述及批判之價值。

六、結　語

公共政策經歷了五十餘年的發展，其相關研究，也逐漸更爲成熟，政策分析的應用價值，也更普遍存在於政治與社會中。本文首先簡單的回顧及界定了公共政策的不同發展時期，區分有起始期、傳統期，以及後實證期。在各個不同的時期，皆有其不同的關注焦點或研究方法。

然而，從這些近來公共政策的發展來看，則確實需要找尋它的上游關係，亦即尋找出公共政策學科中，政策哲學爲何，如此方能奠定學科中，中游（相關理論）以及下游（實際政策產出）之間的關係。本文闡述了關於左派與右派之間的區分，並提出了不同的意識型態之間的論點，以及可能對公共政策所產生的影響。最後並且分析新右派的政策哲學、新右派的政策議題，以及新右派的限制與解決之道，企圖爲公共政策的研究，引介不同於過往關注焦點之研究途徑。

當然，值得注意的是，關於意識型態內涵之界定，誠如多位學者所闡明的，仍屬不易，有時更是多變而難以掌握其實際之內容。儘管如此，重要的是在於台灣政策科學未來的研究中，本文是否能夠有助於瞭解台灣系絡中的政策哲學爲何，並進而發展出清楚而堅強的政策理論及政策論證基礎，相信是具有正面意義的。（本文作者爲國立政治大學教授）

參考文獻

江岷欽，1996　「企業型政府的理念與實務——從省政建設民營化、企業化、資訊化觀點探討省府組織再造」，台灣省政府：台灣省政府組織再造省政業務研討會。

江岷欽、劉坤億，1997　「企業型政府的省思——從美國行政革新經驗談起」，人事月刊　Vol. 25　No.4。

湯絢章，民 70　公共政策之研究，台北：幼獅。

Anderson, J.　1984　Public Policy Making, New York: Holt, Reinhart and Winston.

Arblaster, Anthony　1984　The Rise and Decline of Western Liberalism, Oxford: Blackwell.

Bellone, C and G. Goerl　1992　Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, Public Administration Review, 52（2）, pp.130-134.

Brunner.R.D.　1996　“Book Review: A Milestone in the Policy Sciences,” Policy Science, 29:45-68.

de Leon, P. 1994 “Reinventing the policy Sciences: Three steps back to the future,” Policy Sciences,27:77-95.

1996 “Ethics and Entrepreneurship”, Policy Studies Journal, 24（3）, pp. 496-514.

Dunn,W.N. 1994 Public Policy Analysis, New Jersey: Prentice -Hall Inc..

Dunn,W.N. and R. M. Kelly, eds. 1992 Advances In Policy Studies Since 1950, New Jersey: Transaction Publisher.

Dye, T. 1976 Understanding Public Policy, 8th ed., New Jersey: Prentice-Hall.

Easton,D. 1971 The Political System: An Inquiry into the State of Political Science, New York: Knorf.

Eatwell, R. 1989 “Right or Rights？The Rise of the ‘New Right’,” in R. Eatwell and N. O’ Sullivan（eds.）, The Nature of the Right European and American Politics and Political Thought since 1789, London: Printer Publishers.

Fischer, F. 1995 Evaluating Public Policy, Chicago: Nelson-Hall.

Gray, John 1995 Liberalism, Minneapolis, Minn. : University of Minnesota Press.

Jordan, Grant 1993 “The New Right and public policy: a preliminary overview,” in G. Jordan & N. Ashford（eds.）, Public Policy and the Impact of the New Right, pp.1-18, London: Printer Publishers.

Lan Z. and David Resenbloom 1992 “Public Administration in Transition?”, Public Administration Review, 52（6）.

Lasswell, H.D. and M. McDougal 1943 “Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest," Yale Law Journal, vol. S1,203,213-16

Lasswell, H. D. 1951 ‘The Policy Orientation.’ in Lerner and Lasswell（eds.）, Policy Sciences, Stanford: Stanford University Press.

Leichter, H. 1979 A Comparative Approach to Policy Analysis: Health Care in Four Nations, New York: Cambridge University Press.

Linblom, C. E. and Cohen, David 1979 Usable Knowledge-social science and social problem solving, New Haven: Yale Uni. Press.

Quade, E.S. 1982 Analysis for Public