

· 公共行政學報 · 第二十八期

〈專書評論〉

民97年9月 頁177-183

國立政治大學公共行政學系

# 值得與待遇賦予：社會建構與公共政策

## Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy

蕭元哲\*

Luke Hsiao

---

書名：Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy

編者：Anne L. Schneider and Helen M. Ingram

出版年：2005

出版社：State University of New York Press

頁數：372 頁

---

---

特約論文。

\* 義守大學公共政策與管理學系副教授，e-mail: ychsiao@isu.edu.tw。

## 《摘要》

本文針對 Schneider 與 Ingram (2005a) 作品提出評論。評論分為四段。首先，說明標的人口社會建構對公共政策研究理論化的重要性。其次，說明 Schneider 與 Ingram 理論的基礎與推理邏輯，如何以權力與社會建構兩個特質區分優勢、非主流、依賴及爭食四個不同人口團體，以支持其「賞善罰惡」政策推理。第三、比較其它相關政策變化理論，包括路徑依賴/波動均衡理論及平衡理論，以凸顯 Schneider 與 Ingram 理論的特點與貢獻。最後，針對 Schneider 與 Ingram 理論假定與研究證據提出看法，以為未來強化理論延續研究的參考。

[關鍵字]：公共政策、標的人口、政策設計、權力、社會建構

## 壹、標的人口對公共政策研究的重要性

雖然公共政策領域本質是跨學科研究導向的，它涉及法律但如果定位為政治學門次領域，誰從政策獲得福祉或損失則是最常見研究問題。隨著公共政策次領域的興起，研究注意焦點轉向政策過程，譬如議程設定、政策形成、政策執行與後果等。同時，政策設計要素也受到重視。例如目標、工具、法規與目標人口對象 (target populations) 等 (deLeon, 1997)。

自九零年代起，Schneider 與 Ingram 兩位學者即致力推廣社會建構 (social construction) 概念來倡導政策設計的理論。他們認為政治建構公共政策，同時公共政策也建構政治，這兩者間連接的觀察可說是 Schneider 與 Ingram 研究專精處，所以過去十餘年他們一系列的論文與專書便專注在公共政策的標的人口對象，以瞭解、批判與討論民主社會下政策標的人口對象的選擇 (Ingram & Schneider, 1991; Schneider & Ingram, 1993, 1997, 2005b)。

標的人口對象指的是公共政策啟動 (例如地位、機構準則或操作方案) 下期

待改變行為之個人、團體或組織。因為公共政策幾乎總是尋求一個或多個標的人口對象行為的改變，以強調對應政策問題。社會建構之標的人口對象主題之如此重要的原因在於它對議程設定、立法行為、政策設計與形成、公民趨向與參與風格研究有貢獻。Schneider 與 Ingram 的理論認為有資格參與政策設計之政策設計者（例如立法委員、總統與公共管理者）對政策的標的人口對象擁有選擇權，但是制度因素時常影響他們作出一個不恰當選擇。假設這些有資格之政策設計者對選擇狀況敏感，就會認定太多對象（包括與政策目標並無相關聯者）以過度捐助（oversubscribe）某些政策。相反地在另一種狀況，政策設計者會不足捐助（undersubscribe）對象，甚至排除達成政策目標所應協助的對象。因此，當選任官員與事務官面臨不同狀況，他們定位政策大不同。同時，在某些狀況下，事務官會接受長官指示修正問題，但在某些狀況，制度會提供事務官誘因誇大問題。因為事務官最喜歡在長官授意下，發揮高度專業性，接受預算與其它的報償。

同時社會建構標的人口對象對公職人員有巨大權力的影響，同時會塑造政策議程與政策之真正設計。所以公職人員面對很強大的壓力提供有權力的、正面（positive）建構之標的人口對象福祉政策，相反地，對負面（negative）建構之標的人口對象施以懲罰導向政策。因此，Schneider 與 Ingram 認為政策會傳遞政府應該作什麼、誰值得政府服務、與應在民主社會採取何種適當態度與參與模式等訊息。簡言之，不同的政策標的人口應會接收不同訊息。

Schneider 與 Ingram 的理論可以解釋為什麼某些團體比其他團體更有優勢。瞭解此因果關係之後，具有「道德的政治企業家」（moral entrepreneur）便可以進一步透過政策設計強化或改變此優勢。而 Schneider 與 Ingram 的理論最重要的貢獻是嘗試地去解答政治學長久以來最想獲得解答的困惑，那就是 Lasswell（1936）「誰得到什麼、何時及如何」的問題，此成就使得公共政策逐漸成為政治科學研究之核心點。

新近編輯論文集 *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* 所傳送主要訊息是有些政策標的人口對象是值得公共協助與福祉，但有些卻不值得。被視為值得者在政治爭議中具有巨大優勢，且有長遠的影響。不過，不管標的人口對象是否值得政府協助，都會影響公共政策工具的使用。

## 貳、內容結構

本書首先使用一個相當篇幅的章節介紹作者的理論觀點，理論觀點大部分觀點延續於 Schneider 與 Ingram (1997) 作品。隨後三章分別介紹美國早期歷史上具有政治爭論的退伍軍人、精神患者與日裔美國人待遇賦予個案。緊接著七章則探究美國現代政治爭議個案，這些個案特別著重種族與貧窮，因為這些團體被視為未被善待。這些個案都是說明團體成功或未成功爭取其待遇過程。透過說故事方式，探索爭取本身成為政策爭議中要素，並如何應用此要素落實與放大政治優勢與劣跡。有些論文甚至考慮讀者的偏好，採用比較個案方式寫作。本人認為書中個案評比應視個別讀者功能所需，因此本書評只檢驗 Schneider 與 Ingram 介紹部分。簡言之，有關他們如何發展架構之問題。

她們注意到任何人口可以兩個特徵來定義。一是社會建構（團體被視為值得政府支持或大眾認為不值得的），二是權力（團體有權勢與否），從者兩個特徵她們定義四個不同團體。第一種是優勢團體（advantage group），此團體有權勢且被視為正面的（例如中產階級、年老公民、科學家）。第二種是爭食者團體（contenders group），此類團體有權力但被視為不值得（例如有錢人、CEOs、銀行的主管）。第三種是依賴者團體（dependents group），此團體值得但相當弱勢（例如母親、小孩，窮人）。第四種是非主流者團體（deviants group），這種類型沒有多少權力且被視為不值得協助（例如幫派、罪犯、愛滋患者）。

根據此分類，Schneider 與 Ingram 推論政府有很強的動機通過法律與制定政策支持被視為正面且有權力的人口。所以，有許多政策是設計幫助已具有優勢的團體。相反地，政策制定者打擊非主流者團體，盡可能懲罰它們即使結果是無效的。為何如此？符合良好政治（good politics）的形象！決策者從非常硬地對付壞人中得到加分。不過 Schneider 與 Ingram 認為此種政策設計未必奏效，硬起來未必是對付非主流者團體最佳方法。

## 參、理論的貢獻

比較其它相關政策變化的理論，可以顯現 Schneider 與 Ingram 理論推理的貢

獻。路徑依賴/波動平衡理論 (path dependency/punctuated equilibrium) 提議，只要制度維持原途徑至必須調整之前，政策會呈現遞增報酬 (increasing returns)。因為路徑依賴/波動平衡理論假設制度非常黏著，對公共偏好、新科學發現及政策投入等相關改變並不是很回應。相反地，民主的平衡模式卻呈現遞減邊際報酬 (diminishing marginal returns) 效果。而當政策往某一方向太深入時，政策移回平衡點時會產生負效果 (negative effect)。

Schneider 與 Ingram 的理論可以補路徑依賴/波動平衡理論單向只說明何時政策會呈現遞增報酬 (increasing returns) 或平衡模式何時呈現遞減邊際報酬之不足。她們主張權力/社會建構政策矩陣可以整合上述遞增報酬特徵 (deLeon, 2005)。當政策允准對優勢團體 (有權勢且受尊重的) 提供福祉，遞增報酬會產生直至政策競場達到過度捐助點。換言之，政策超額地提供了需要達成假定政策目標之多餘福祉。同樣地，當政策懲罰或教訓非主流團體 (無權勢且危險或無價值的)，遞增報酬會持續至無效益與無效率之點。相反地，施予不要 (unwanted) 但政策需要管道於優勢團體時，大半會產生遞減邊際報酬而非遞增報酬。這是優勢團體反動員、排斥執行與其他優勢團體所擁有防衛反應結果。而當政策提供任何福祉或懲罰之替代方案給非主流團體，遞減邊際報酬而非遞增報酬會產生。因為大眾排斥為「壞人」作好事，而政策企業家、媒體、與利益團體會利用此機會之政治優勢進行政策改變。

上述這些構想幫忙解釋以遞增報酬特質見稱之路徑依賴如何受制於突然與極端的變化---波動。當優勢團體擁有太多福祉，至某一點他們的社會建構開始從「值得與待遇賦予」移至「得到比他們應值得拿的還多」、「貪婪」、或「浪費」。他們可能會在公眾心目中再結構以吻合爭食者 (有權勢但不值得尊敬) 分類。公然地輸送福祉給爭食者是有風險的，所以政策制定者需要隱藏它們。但有時透過高度複雜、繞圈子政策推理的創造下，在執行幾個關節後，政策的意圖就蕩然無存了。此因為人口負面的建構或政策設計中欺瞞毫不掩飾導致政策形象變的負面。當此被揭露，波動就會發生，政策設計就會改變。

當對象的範圍被擴張至某一點時，懲罰政策會變成過度捐助。因為在此點，它開始影響正面建構者生活其他面向或擁有相當資源者兩者。而這些團體會領導反對運動！而當懲罰等同峻法被視為是攻擊時，懲罰政策也會擦出反動員火花。

## 肆、反省與結論

從許多方面來看，Schneider 與 Ingram 使用社會建構作為民主政策設計的基礎的確是重要的成就。此書多元而質優的個案研究提供了持續探索的關鍵連結，同時也有效地移動社會建構途徑從瞭解政策過程至一個更可預測的政策理論，但 Schneider 與 Ingram 理論仍有增進之處。

Schneider 與 Ingram 主張社會建構會改變公共政策，而公共政策亦會改變社會建構。此種互為因果關係假定如同雞與蛋關係一般，讓讀者懷疑因果變數的方向性。是先有蛋，還是先有雞？因為方向性的無法確定，研究者將無從確認變數的屬性是依變數亦或是自變數。假定實證研究是理論或學科發展判斷成熟的指標，此假定將造成理論化發展至成熟階段的瓶頸，至多只能進行相關性分析，而無法進行方向性分析。換言之，理論並無預測能力。應用在政策設計裏，政策制定者無法掌握變數，以精準地預測何種後果將會產生。

個案並未完全地呈現四種人口類型如何轉移。譬如說什麼會將一個人或團體，從依賴者轉為爭食者？雖然日裔美人個案故事敘述了從依賴者（早期移民）到非主流者（二次大戰期間的拘留者）到爭食者（叩優勢者的大門），此老掉牙問題似乎也並未在此書中外顯地強調。此可能涉及個案研究法較不善常處理某類研究問題，抑或是尚未有實務發生，或是未收集到此類個案。值得進一步探討！

在書中許多個案與 Schneider 與 Ingram 之介紹顯示，作者主張標的人口之負面建構會損傷民主，因為他們扼殺邊緣團體內公民有效政治參與機會。這種宣示多次地重複，但不幸的是類似命題並沒有經過實證研究檢驗的洗禮。這並不表示此項宣示是錯的，只是此類命題值得更系統性與實證性的檢驗，才能增進理論化的證據與支持，達到真理的狀態。

根據 Schneider 與 Ingram 「賞善罰惡」政策設計推理，在學理上可說是嚴謹！但將此推理對照政府政策，可能許多政策設計是失敗的。依實務觀點而言，此觀點可以在實務界奏效嗎？有些學者認為應該還有障礙的（Lieberman, 1995）！但 Schneider 與 Ingram 的論點可以刺激我們的思考，所以此書還是一本值得推薦的書！

## 參考文獻

- deLeon, P. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany: State University of New York Press.
- deLeon, P. (2005). Social Construction for Public Policy. *Public Administration Review*, 65(5): 635-37.
- Ingram, H. & A. Schneider (1991). The Choice of Target Populations. *Administration & Society*, 23(3): 333-56.
- Lasswell, H. (1936). *Who Gets What, When, and How?* New York: McGraw-Hill.
- Lieberman, R. (1995). Social Construction(Continued). *American Political Science Review*, 89(2): 437-41.
- Schneider, A. L., & H. M. Ingram (1993). The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics. *American Political Science Review*, 87(2): 334-47.
- Schneider, A. L., & H. M. Ingram (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A. L., & H. M. Ingram (2005a). *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public policy*. New York: State University of New York Press.
- Schneider, A. L., & H. M. Ingram (2005b). A Response to Peter deLeon. *Public Administration Review*, 65(5): 638-40.

