

第二版

公共政策入門

The Public Policy Theory Primer

Kevin B. Smith 著
Christopher W. Larimer 譯
蘇偉業



五南出版

第二版

公共政策入門

The Public Policy Theory Primer

Kevin B. Smith 著
Christopher W. Larimer 譯
蘇偉業



國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策入門 / Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer 著 ; 蘇偉業譯. --二版. --
臺北市 : 五南, 2016.09
面 ; 公分
譯自 : The public policy theory primer,
2nd ed.
ISBN 978-957-11-8829-4 (平裝)

1. 公共政策

572.9

105016703



1PT8

公共政策入門

The Public Policy Theory Primer

作 者 — Kevin B. Smith & Christopher W. Larimer

譯 者 — 蘇偉業

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 吳肇恩

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址 : 106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話 : (02)2705-5066 傳 真 : (02)2706-6100

網 址 : <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件 : wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號 : 01068953

戶 名 : 五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2016年9月二版一刷

定 價 新臺幣350元

THE PUBLIC POLICY THEORY PRIMER, 2nd Edition by
Kevin B. Smith and Christopher W. Larimer
Copyright © 2013 by Westview Press
Complex Chinese translation copyright © 2016 by Wu-Nan
Book Inc.

This edition published by arrangement with Westview Press,
an imprint of Perseus Books, LLC, a subsidiary of Hachette
Book Group, Inc., New York, New York, USA. through
Bardon-Chinese Media Agency
博達著作權代理有限公司
ALL RIGHTS RESERVED

序 言

《公共政策入門》第二版與第一版的寫作理由、篇章安排與目標完全相同，不同的是在於敘述、推斷及結論。簡單而言，自本書第一版之後，政策研究的學術成就已向前邁進。相關學術產出驅使大家重新思考一些議題。引用幾個例子來說，自第一版之後，執行研究已被公共管理理論重新提振起來；政策及影響分析開始融入嶄新的方法；而植根於行為經濟學的概念架構及人類決策演化架構似乎已到達一個引爆點，需要政策學者開始嚴肅地將其理念納入到政策過程理論中。作為一個促進此再評估的學術生產力指標就是，在本版中添加了一百篇新的研究徵引。

與此變化一樣重要的是這本「入門書」背後始終如一的寫作動機。本書撰寫的原意是針對大學高年級學生及新入學的研究生，向他們介紹政策研究領域。而高階公共政策調查科目是政治學、公共行政學及相關領域研究所課程的通常組成部分，相類似的科目也於大學部高年級課程越來越普遍。然而，公共政策領域實在太廣闊、含糊而又零碎。要賦予公共政策領域一個脈絡秩序對教學人員而言是一件困難而使人感到挫折的事情，對學生而言就更不用說了。

面對這項教學上的挑戰，我們意識到真正的挑戰不僅是組合有條不紊的課程大綱這邏輯性及系統性的需求，問題背後實是公共政策研究領域其中一個——或許就只有這一個——根本疑問：如此一個領域是否真的存在？當跟同事比較課程大綱後，立刻顯示各家對公共政策教學途徑有很大的分歧。這分歧牽涉方法學、認識論、理論、以及特定的政策專題。這不僅是教學模式的不同，也是實質所教內容的不同。有鑒於政策研究領域內存在歧見，我們認為在沒有得出有關對公共政策的一致理解前，不太可能就公共政策作出一個完整一致的介紹。

因此，本書有兩個主要目的。首先，我們就公共政策研究領域尋求一個整合性見解。簡言之，就是指出公共政策研究的核心所在。我們的切入點就是定義這領域的關鍵研究問題，並利用這些問題去建構有系統的政策研究次領域及相關領域以作回應。第二，我們會提供一致而有組織的公共政策研究的介紹。換言之，我們可以見到本書的內容是針對公共政策通論調查課程的合理大綱。

我們更廣泛的學術目標是與教學目標不能斷然分割的。實際上，後者是由前者直接衍生而來的。不過，我們也盡力嘗試保證，後者會對較不關心前者的人有所幫助及實用。繼而我們會宣稱對專業公共政策學術研究有所貢獻，而不是僅作報告。我們完全意識到我們整合性的論點會受到某方面的人所質疑，甚至直接反駁。例如理性主義者（rationalists）及後實證主義者（post-positivists）就會對此毀譽參半。我們認知到分歧所在，亦鼓勵讀者建立自己的見解，而非簡單接受或否定我們的見解。無論對我們理論目標的同意或不同意程度為何，我們嚴肅投入及回答「什麼是政策研究領域？」是源自於我們深信公共政策本身是能有一致而具邏輯組織的研究方法。不論對我們的整合性論點之結論如何，我們相信產生出來的架構能被實際採用及適應任何高階公共政策研究方法課程。

一本書很少單憑作者之力就能出版，我們其實只是坐享工作團隊的榮耀。所以必須對幫助本書能夠順利出版的各界人士謹表謝意。包括我們的編輯Antony Wahl以及Westview出版社的所有同仁，其將構想化為現實。Kevin Smith要對其孩子CC與Brian表示感謝，感謝他們提醒自己工作之外，生活還有很多其他面向；也感謝他太太Kelly，其不知為何一直對他十分寬容。Chris Larimer要感謝他的兒子Drew與太太Danielle充滿愛的支持；也向他的父親Richard表示感謝，其在過去三年與病魔搏鬥中表現出非凡的能耐及決心——你的勇氣是一種鼓舞。

譯者序

本書並不是一般國內外常見的公共政策「入門」教科書。雖然是「入門」，但這並非針對大學部政治或公共行政學之學生，其較適合作為我國公共行政或公共政策研究所學生之教材，以此為基礎掌握公共政策研究的學術脈絡，並可從書內的分章中選擇其中面向來發展未來的學術論文。

這是一本較為學術分析性的入門教科書，但它不是簡單介紹公共政策的理論概念及實務應用，而是回顧公共政策研究領域的發展脈絡，系統地剖析公共政策理論發展背後的邏輯及一直以來所面臨的各種挑戰，並整理出公共政策研究的主要學術爭議。從這角度來看，這本入門書更像是一份綜合性的「文獻評論」。而且，這本第二版更新與回顧了本書2009年第一版直至2012年期間發表的重要學術文獻，使讀者能與時俱進地瞭解最新的學術發展動向。

本書值得讀者首要注意的地方是兩位出身政治學訓練的作者所指出的，公共政策研究意欲作為獨立社會科學學門所面臨的正當性危機，特別是其模糊的學術研究範圍與研究問題及欠缺（獨立的）理論。但在指出其危機挑戰之同時，作者也在維護公共政策研究之正當性，指出其成就及貢獻，特別是其建立了已普遍使用之描述性框架（也成為本書分章安排的主要大綱）。兩位作者也總結地確認了「政策科學」的存在，就算其充滿缺陷。

此外，作者以兩個認識論的爭辯來貫穿整本書，即是理性主義及後實證主義之間的難以相容性——客觀科學與民主價值之間的衝突。這爭辯牽涉到對公共政策實然性與規範性的認知分歧，以及研究方法的取捨。作者在書中客觀點出兩者各自的優缺點，也嘗試使兩者作出一定之調和。當然，兩者對公共政策的解釋力都不甚令人滿意，理性主義的「簡化」科學性往往脫離現實；而後實證主義的「複雜」主觀價值取向則太隨意性；而兩者同樣地欠缺預測性這個科學研究之最高理想。不過，本更新版補充近年新興的折衷之道，兩者有開始調和的跡象，而兩位作者也特別注意到行為經濟學、演化心理學及神經科學對人類決策行為的解釋已跳脫一般主流理性主義或經濟學的思維，並具有更佳的解釋及預測能力。這焦點是國內教科書仍未

跟進的部分。在本更新版中，除了原本的第九章專門介紹這新研究方向外，在其他章節也有所呼應，可見兩位對這新研究方向之重視。

除了第九章，第八章也是現存國內教科書不會涉及到的。該章討論「政策設計」（policy design），這「設計」並非是指政策規劃，而是指政策價值來源的問題，偏向後實證主義的觀點。不過，在本更新版中，作者也補充了近年發展的「敘述性政策架構」（narrative policy framework）來對質性資料進行量化分析的方法。而第七章所討論的政策執行部分，本更新版也指出近年政策研究學者已開始與公共管理理論銜接，以解決多年來的政策執行研究之困境。這融會貫通的思維實具有不少啟發性。

其實公共政策研究只有約六十多年的發展歷史，仍然是一個年輕的學術領域（如果不是一個學門），但由於其多源頭的發展造成該領域十分紊亂。透過兩位作者之系統整理，讀者應可以獲取到對公共政策研究領域更清晰的視野，掌握其學術知識的定位，縱然其並不能使嚴謹的科學理論家感到滿意。但正是這種不滿，政策研究學者或學生才有進一步探索及發展該領域的空間。而本書正可以扮演簡要的學術指南，研究者可以從中辨識各種學術對話的議題，且能達到觸類旁通，而非畫地自限。

縱然我國的公共政策研究深受美國相關的學術源流所影響，但大部分的本土研究多作理論「套用」，而欠缺學術對話。譯者拜讀完本書對六十多年以來公共政策研究領域發展的總結及評估後，深深感受到我們不應停留在「套用」階段，而應該跟其接軌融合，以台灣的例子進一步驗證及補充相關理論，參與及豐富這繼往開來的研究事業。

蘇偉業

2016年8月25日

公共政策知多少

許多社會科學研究者，包括部分研習公共政策者，常常質疑，或在心中感到困惑：究竟有否公共政策研究這個領域？它有否理論基礎？它有哪些次研究領域？它的運作內容及過程又是如何？它是一種科學？還是藝術？或是工藝？這些問題大致上都可以在「公共政策入門」一書中找到答案。

本書係由尼布拉斯加大學的Kevin B. Smith及北愛荷華大學的Christopher W. Larimer共同撰寫，並由蘇偉業教授翻譯。作者採取整合性觀點，結合「理論」與「實務」、「階段論」與「反階段論」、「過去」與「未來」的思維，討論各項主題。全書共計十章，大致言之，第一、二章及第九、十章，比較偏向「理論」的論述；其餘六章則比較偏向「實務」意涵的詮釋。我建議各位讀者不妨先閱讀第一章及最後一章（因為這兩章互相關照），先瞭解作者想說些什麼？探討什麼？以及獲悉作者的結論後，再來仔細品嚐其他各章的精華。不過，在此還是讓我們按部就班的從頭檢視各章的重點為何。

在第一章中，作者明白指出，公共政策既是一種「概念」（concept），也是一種由許多次領域所構成的「研究領域」（field of study）。所謂概念乃是將某種事、物、現象或理念之特徵抽繹出來，然後賦予一個抽象的名詞。因此作者認為「公共政策」就是一個具有許多特性及內涵的概念，於是在本章中從各種不同說法去界定公共政策。其次，作者和一般公共政策研究者一樣，認為公共政策研究（通稱政策科學研究）是一個僅具六十多年歷史（自1950年代迄今）的新興研究領域。這個研究領域具有兩大特點：一為以解決政府所面臨的問題為主要取向；二為它是一個跨領域、跨學科、跨專業的統合型研究領域，所以它可以「借用」其他領域的理論、模式、途徑、方法等，而不必然要獨樹一幟。作者在本章最後精簡扼要的以表1.1列出政策研究的次領域計有：1.政策與政治；2.政策過程；3.政策分析；4.政策評估；5.政策設計；6.政策制定者與政策制定制度；7.政策執行。作者並依此些

次研究領域鋪陳本書的章節大綱。

作者在第二章回答了許多人所關心的「公共政策研究有無理論架構」的問題。他們認為至少有兩個理論架構已經發展出來而且可做為研究公共政策的理論性基礎，雖然它們仍有許多缺陷而備受批評：一為政策過程階段論；另一為政策類型架構。儘管政策過程階段論究竟是描述性或規範性或兩者兼具仍有爭議，他們仍利用表2.1舉出若干大家耳熟能詳的政策學者所提出的「階段論」主張，證明它是一項分析研究「政治如何促成政策」的有用架構。至於要瞭解「政策如何促成政治」的狀況，作者則以表2.2洛威（Theodore Lowi）的「政策類型與所形成的政治」為代表加以闡述。洛威將政策分成四種類型：分配型、組合型、管制型及重分配型。不過，一般人認為，洛威的組合型政策，概念及內涵不夠明確互斥，因此通常只引用其餘三種類型，另外加上Robert Salisbury所提出的「自我管制型政策」共計四種類型。總結而言，公共政策研究目前並有一個統一的理論架構，但正在企圖建立統一的架構。

在第三章一開始作者就說：在基本層次上，公共政策就是決策的研究。因此他們在本章就從政策過程參與者及制度層面探討究竟是什麼人、為什麼，以及如何作決策的相關問題。他們從以下幾個決策理論的內涵來討論這些問題：一、賽蒙（H. A. Simon）所主張的「有限理性論」（bounded rationality），賽蒙並基於此理論而提出「滿意決策途徑」（satisficing decision-making approach）。二、林布隆（Charles Lindblom）所主張的「漸進主義」（incrementalism），他批評「理性廣博途徑」（rational-comprehensive approach）太過理想化，根本行不通，因而提出實際可行的「漸進決策途徑」（incremental decision-making approach）。一般人將理性廣博途徑稱為「根本途徑」（root approach），將漸進決策途徑稱為「枝節途徑」（branch approach）。三、提布（Charles Tibout）所主張後來由布坎南（James Buchanan）發揚光大的「公共選擇理論」（public choice theory），該理論乃是「經濟學在政治領域中的應用」，而因此有所謂「以腳投票」（voting with feet）的說法。四、歐斯特魯姆（Elinor Ostrom）極力支持的「制度性理性選擇」（institutional rational choice），重點置於「制度（規則）如何影響個人所面對的誘因及因而所產生的行為」。

第四章的主軸是「政策過程」（policy process）所涉及的政治角力與理論架構的相關問題。一般而言，政策過程包括議程設定、政策規劃、政策合法化、政策執行及政策評估的各種活動；而所涉及的理論架構包括議題網絡、政策次系統架構、

倡導聯盟（advocacy coalition）、間斷性均衡、垃圾桶決策模式（garbage can model of decision-making）、政策窗（policy window）等。

第五章「政策分析」的重點在回答當政府面臨各種公共問題時，「我們應當做些什麼」這個問題。簡單的說，政策分析就是研究如何制定政策的問題，亦即採取什麼樣的途徑或觀點，去找尋、分析、比較、排序及選擇政策方案。這些途徑或觀點包括：理性主義途徑（rationalist approach）、福利經濟學典範、後實證邏輯途徑（post-positivist approach）、後實證邏輯方法（post-positivist methods）等。歸結而言，其主要爭論點在：進行政策分析時，究竟要強調應用理性主義途徑（客觀、理性、實證主義觀點）？還是強調後實證邏輯途徑（主觀、判斷、商議式民主）？

第六章「我們做了什麼？影響分析及計畫評估」主要在討論評估政策、計畫（plan）、或方案（program）執行結果所涉及的議題及概念架構。作者首先區別形成性評估（formative evaluation）與總結性評估（summative evaluation）、過程評估（process evaluation）與結果評估（outcomes evaluation）的不同。其次，深入探討影響分析（impact analysis）的內涵、邏輯、理論、研究設計（實驗性的、準實驗性的、關聯性的）等。

第七章探討曾被Peter deLeon稱為「失落的環結」（The missing link），也就是「政策執行」的議題及理論架構。如同許多政策研究者，作者也將政策執行研究分成三代予以論述，並討論是否存在著第四代執行研究（他們的看法是：尚不存在但正呈現中，唯爭議仍多）。第一代執行研究著重由上而下的執行、個案研究、以政策執行者的行為做為依變項、理性主義的觀點。第二代執行研究著重由下而上的執行、建立執行過程的通則理論、以政策產出及結果做為依變項、後實證邏輯論的觀點。第三代則強調整合由上而下及由下而上的途徑、累積個案研究成果、經驗研究取向、發展並驗證因果關係假設等。至於未來的第四代執行研究（如果有的話），筆者認為可能趨向以下的重點：一、更重視執行的民主取向（即由下而上的執行途徑）；二、更強調後實證邏輯論取向及方法論，包括採取辯論的、詮釋的、溝通的、對話的、參與的、調停的執行途徑；三、權變的採用量化與質化研究途徑；四、務實的同時從事成功與失敗的執行案例研究，並進行「政策學習」（policy learning）。

第八章主要係從價值（values）的觀點討論政策設計的相關議題。所謂政策設計（policy design）是指政策分析人員有系統探討政策問題並組合解決問題之相關政策要素，使彼此間具有邏輯一致關係的過程。簡言之，政策設計就是設計政策內

容的過程。所謂價值是為某人或某群體所明示或隱示偏好的某種事、物、理念等，例如偏好民主、自由、平等、人權、多元、環境保護、經濟發展、福利、參與等價值。在進行政策設計時，究竟要以什麼人的價值為主要考量？決策者？還是公民？政策設計中的價值反映了公民的欲求？還是反映了政治鬥爭的結果？價值是客觀存在的？還是主觀建構的？哪些價值應包含在政策設計中？哪些價值會影響政策目標的設定？凡此議題，在本章中均有所論述。

作者在第九章非常有創見的提出「政策研究的新方向」(new directions in policy research)，他們認為，過去政策研究學者未能著重引用跨學門的研究發現，去研究決策過程，以致誤失連連，所以強烈主張我們應該擴大運用跨學門的知識、理論、研究發現等，尤其是神經科學、認知心理學、行為經濟學及演化心理學等學門的洞見，例如，第一，瞭解並尊重別人的認知；第二，人不會理性的處理資訊；第三，勿過度依賴外在環境變項處理資訊。他們並說明為何及如何運用這些學門之理論及經驗，來解釋決策過程所涉及的情緒問題。此項新方向的提出，的確發人深省，值得大家進一步探究。

作者在第十章一開始就回答了「政策科學存在嗎？」這個問題，答案是肯定的。首先，作者肯定政策研究過去已作的貢獻外並表示，證據顯示，「目前已有一個整合性公共政策研究領域的構思」。他們將前面各章的論述，整理如圖10.1，該圖係由政策研究五階段論及六項次政策研究領域（實為反階段論的觀點）所構成。這除了支持政策研究可以說是一個學術研究領域外，亦意味政策研究也具有某種理論架構（包含政策類型架構、政策窗概念、間斷性均衡、倡導聯盟及其他相關理論在內）。不過，如果政策研究要成為一個大家公認的學術研究領域的話，政策社群就必須在概念上、理念上、方法論上、經驗研究上及認識論上，作出更大的貢獻。他們進一步指出，目前政策研究面臨兩大挑戰：第一是概念上的挑戰；第二是認識論上的挑戰。概念上的挑戰涉及如何明確界定以下這些名詞的「概念」問題：政治、行政、公共政策、政策分析、政策制定、政策評估、政策設計、政策研究、政策科學等，因為無法釐清這些名詞的概念，就不知道政策研究，實際上要研究什麼東西。因此，因應此項挑戰之道是：儘速設法釐清政策研究領域核心概念的意義及內涵。至於認識論上的挑戰涉及如何調和政策研究之理性論者與後實證邏輯論者兩大陣營的爭論問題。理性論者強調科學、客觀、事實、量化；後實證邏輯論者則主張民主、主觀、價值、質化。兩者均認為己方的途徑優於他方，似有難以妥協合作之態勢。因應此項挑戰之道是：兩個陣營的人應採取權變的觀點，互相承

認對方途徑的優點，各可適用於不同的政策議題、不同的政策階段；也各自承認本身途徑確有不足之處，有賴對方途徑之補充。例如後實證邏輯論者因體認到己方量化（經驗）研究的不足，所以主張採取一項實用的途徑，那就是立基於商議式民主（deliberative democracy，亦譯為審議式民主）的參與式政策分析（participatory policy analysis），其應用技術包括公民會議（citizen conference）、商議式民調（deliberative pool）、社區論壇（community forum）、公民陪審團（citizen jury）等。最後，作者認為，政策研究的前景大有可為，概念上及認識論上的挑戰，不如想像中的嚴重，終究可以獲得相當程度的解決。但在此同時，他們也呼籲，未來政策研究領域必須尋求回答以下五項問題：一、政府注意什麼問題及為何注意它們？二、政府如何及為何有效的回應問題？三、如何選擇解決問題的方案？四、解決方案如何轉化為具體行動？五、政策對問題產生什麼樣的作用？作者並總結的說，相對於科學而言，政策研究具有強烈的藝術與工藝要素，雖然它也許（還）不是一種科學，但它的確可合法的宣稱，它是一個研究領域。

本書雖然理論及抽象層次較高，對未曾研習過公共政策者來說，也許較不容易理解及吸收，但對於研習公共行政、公共政策、公共事務及政治的同學及對公共政策稍有涉獵者而言，只要慢慢研讀，仔細推敲，必能對公共政策全般概況具有整體性的概念及瞭解。所以本書可以做為教科書，也可以做為進入公共政策研究領域大門者的參考用書。何況譯者蘇偉業教授學養俱豐，獲有澳洲國立大學的政治學博士學位，曾擔任高雄義守大學公共政策與管理學系系主任，目前為政治大學公共行政學系教授，講授公共政策相關課程。他的譯筆暢順達意，充分掌握原著精髓，譯文深具可讀性，有志政策研究者何妨展書一讀，深信必將獲益無窮。爰特為文簡略導讀並推薦之。

吳 定 於政治大學公共行政學系
2010年7月

目錄

CONTENTS

第一章	作為概念與研究領域的公共政策	1
	界定公共政策	2
	界定公共政策研究的（衆多）領域	4
	政策科學：一段非常短暫的政策研究領域之歷史	6
	破裂中的政策科學	9
	為何要自建，當你能懇求、借用及偷用？	13
	結論	17
第二章	是政治促成政策？還是政策促成政治？	21
	良好的政策理論	22
	政策階段：第一個政策理論的嘗試	23
	階段模型：描述性還是預測性？	25
	另一個公共政策「理論」：政策類型	28
	類型學作為非互相排他的分類	32
	我們從這裡去哪裡呢？	36
第三章	誰做決定？如何做決定？行動者及制度	39
	有限理性及漸進主義	40
	公共選擇及提布假說	44
	公民可作為有效率的政策制定者嗎？	47
	制度性理性選擇	51
	制度主義及學校選擇	52
	集體行動困局：歐斯特魯姆的IAD與恰當性的邏輯	54
	結論	57
第四章	政策從何而來？政策過程	59
	過程與權力	60
	政策次系統及議題網絡	60
	倡導聯盟：理論還是架構？	63
	間斷性均衡：對政策變遷的描述性架構	66

	垃圾桶及窗戶：一個多源流途徑的政策變遷	72
	結論	76
第五章	我們應該做什麼？政策分析的領域	81
	理性主義途徑	82
	福利經濟學典範	86
	理性主義者的成敗	90
	後實證主義途徑	92
	後實證主義的方法	96
	一個新興的中道	98
	結論	101
第六章	我們做了什麼？影響分析及計畫評估	103
	影響分析及計畫評估	105
	形成期與總結性評估	107
	過程與結果評估	107
	影響分析	109
	影響分析的邏輯與理論	112
	計畫理論	115
	影響分析中的研究設計	117
	結論	121
第七章	如何進行？政策執行	123
	三代的政策執行研究	124
	第一代執行研究：瞭解執行是重要的	125
	第二代研究：瞭解執行是複雜的	128
	第三代研究：瞭解執行是……不可能的嗎？	134
	第四代存在嗎？	136
	結論	139

第八章	誰的價值？政策設計	141
	有客觀政策設計嗎？	142
	政策設計的「悖理」	145
	社會建構與標的群體	148
	「民主」價值與政策設計	154
	敘述性政策架構	157
	可以檢定政策設計理論嗎？	158
	結論	160
第九章	政策調查的新方向	163
	政策變遷、不理性及社會效用	165
	政策（所有）決定是情緒性的	168
	政策科學的演化途徑	171
	綜合討論	176
	刑事司法政策之應用	178
	結論：回應對新理論的呼籲	181
第十章	政策科學存在嗎？	183
	政策研究的理論貢獻	184
	關鍵問題	189
	概念上的挑戰	189
	認識論	191
	結論：政策研究何去何從？	194
	參考文獻	197

第一章 作為概念與研究領域的公共政策

一個普遍對公共政策研究領域的批評就是認為這領域根本不存在。公共政策研究並沒有彙集在單一學門中，也沒有明確的研究問題，傾向沒有基本的議題，沒有統一性理論或概念架構，亦沒有專用的方法或分析工具。正如在《牛津公共政策手冊》（*The Oxford Handbook of Public Policy*）引言一章所描述，公共政策之研究只是「情態多於科學，是一種結構鬆散的準則及立場多於一種緊密整合而有系統的知識，是藝術及工藝多於真正的『科學』」（Goodin, Rein, and Moran, 2006, 5）。甚至這領域最知名的學者也公開對此領域之連貫性表示抱有懷疑：邁爾（Ken Meier）曾形容政策調查如「用65個變項來解釋25個案例」（Meier 2009, 9）。

縱然公共政策研究領域有其模糊性，我們不能否認有很多人正在研究公共政策。大學公共政策課程皆是政治科學、公共行政及經濟學領域標準課程表中的一部分。一些享有聲譽的學府例如哈佛大學甘乃迪政府學院及密西根大學福特公共政策學院更提供公共政策研究的專門學位課程。此外，也有一些研究公共政策的專業協會〔政策研究組織（the Policy Studies Organization）、政策科學協會（the Society for the Policy Sciences）〕及專屬公共政策的學術期刊去推廣及傳播公共政策最優秀的學術研究〔例如：政策研究期刊（*Policy Studies Journal*）、政策科學（*Policy Science*）、政策分析及管理期刊（*Journal of Policy Analysis and Management*）〕。在學術圈外，專業的政策研究者——一般稱為政策分析師——散布在各層級的政府，包括國會的預算辦公室、國家審計總署（the Government Accountability Office），以及州層級的立法參考局（legislative reference bureaus）（更不用說各種行政機關內的政策部門）。他們形成一個專職投入於進行政策研究、政策報告及政策建議的龐大事業。在政府之外，也有很多智庫、利益團體、非政府組織、私人的顧問公司進行一些成本效益分析、計畫評估、發展決策方法，以及提供公共政策之各種選項，從科羅拉多州的分水嶺以至中東的反恐策略。

究竟有沒有東西將以上所述聯繫在一起？有沒有一些共同的脈絡能將這些有一定差異性的人員及活動連結起來呢？一言以蔽之，是否真的存在一個明確及可被定

義的公共政策研究領域呢？本書正要回答這問題。我們的目的不僅提供讀者如何及為何研究政策之概觀，也非僅提供一般應用在公共政策研究的主要概念模型及方法學的導覽，縱然我們希望在以下會直接處理這些問題。我們努力的核心，也是本書的真正目標，是幫助讀者就公共政策研究領域的特性及其未來達至一個合理的結論。

公共政策的初學者（有時就連有經驗者）的主要難題，就是獲取對這個領域的一致觀點及定向。不論就它的潛在議題及其能依附的學門，都是極其廣泛的。它似乎不太以名詞顯示（我研究「政策」），更多是一個形容詞（我是一個政策經濟學者，或我是一個政策政治學者）。研究公共政策可以從不同的視野，營造出不同的模式。而將各種模式縫合起來形成一個有系統的主體，可能是一件令人卻步的任務。然而，這正是本書的目標。在下文，我們會聲稱有可能去整合不同的部分成為一致的合體，並為公共政策領域呈現出一個系統性的圖像，它的科學性不會遜於它的藝術及工藝性。

界定公共政策

要進行這項工作的一個邏輯性切入點，就是要先掌握公共政策研究領域實際研究什麼；這不是簡單的任務。公共政策就如同界定什麼是「淫穢」一樣，美國最高法院法官史都華（Potter Stewart）就*Jacobellis v. Ohio*（1964）一案中的著名判詞所說，他不可能很容易去界定什麼是露骨的淫穢，「但我一看到就知道」。公共政策就是如此，是一種異常困難作精確界定的直覺觀念。

但也有少數學術界人士投入於界定公共政策。有一些定義是十分空泛，如政策是「任何政府選擇做或不做的事」（Dye 1987, 1）；「政府部門與環境之間的關係」（Eyestone 1971, 18）；或「政府對某一特定事情的行動、目標及公告，及它們為了執行所作出的步驟（或未能作出的步驟），還有對因此所發生（或沒有發生）的事情之解釋」（Wilson 2006, 154）。這樣的定義有其正確性，因為其幾乎涵蓋任何能被理解為公共政策的事物，而這實又廣泛到難以使公共政策研究之理念有別於政治科學、福利經濟學或公共行政學。這些定義無法協助劃出一條清晰的界線，鎖定這些政策學者的知識領域，並將它與例如研究制度或甚至研究投票行為的政治科學家作出分野（民選政府選擇做或不做什麼事畢竟最終是聯繫到那個投票