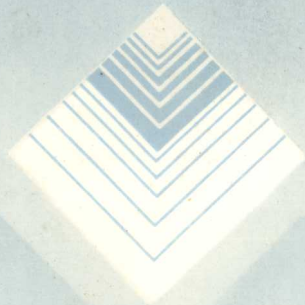


學術著作 大專用書

# 政策分析評論

林 水 波 著·譯



五南圖書出版公司印行

## 自序

當代社會為了維持其生存與發展，加速現代化的歷程，非適時而有效的解決其所面對的政策問題不為功。然則，這些致使當代社會美中不足的政策問題為何？它們究竟已經演展到何種程度？有那些因應的解決方案？如何設法爭取有關決策當局的青睞，使其獲致法定的政策地位？如何敦促職司政策執行機構，將政策付諸成功而有效的執行？而在政策歷經一段時間的執行之後，如何加以廣博性的評估，俾便檢討過去策劃未來，進而事先預防新興問題的衍生？我們若欲回答上述諸項問題，但憑人類的直覺判斷，抑或根據過去經驗，恐有隔靴搔癢、不得其門而入的感覺；但如應用科學知識與理性思維的方法，採取妥適的理論架構，而對政策的規劃、執行與評估，加以系統化的研究，冀以充實並累積與政策相關的資訊，當有助於在某種政治環境中，成功而有效地解決政策問題。這乃是當代政策分析的主要精義，而為中外學者鑽研的核心課題。

這些年來，歐美各國在政策分析研究的領域上，有了突飛猛進的成長與發展，不但在研究方法及研究技術上不斷地精緻化，而且在理論建構及觀念的啟發上，更有令人激賞的成果。如何將這些寶貴的、有價值的、可資借鏡的研究成果，蔚為國人於解決政策問題時參擇採行的準據，不致因語文的障礙，而影響到思想的方式，難以窺其堂奧，吸取其精髓，進而取精用宏。職是之故，遂譯並評介歐美有關政策分析的精彩文獻，或許不失為一條捷徑。「政策分析評介」乃作者在這樣的動機之下，平日教學之餘完成的。

## II 政策分析評論

本書的主要目的有三：一為減輕有志於研究政策分析之學子，其在語文上的沈重負擔，俾有更多的時間和精力，花費於思考較深入的問題上，以修正西方的見解，建構可以研究本國問題的概念架構；二為介紹當今政策分析研究上，較為傑出並有創見的文章，指陳其探討的重點，着力甚深之處，有待進一步斟酌補充之處，以免再陷入其窠臼，重蹈其覆轍；三為引發政策制定者於決策之際，注意及問題認定的方法，方案規劃之策略，政策合法化的重要性，執行過程的複雜性及有效執行之道，政策評估的理論取向，以妥適運用有限的資源，成就較高的政策目標。

本書共由十二篇文章所構成，每篇文章均以閱讀要點、原文內容、摘述評論及參考書目為骨架。十二篇文章的編排，又以導論、問題認定、政策規劃、政策合法化、政策執行與政策評估為順序。第一、二篇則屬導論部份，一為探討政策分析的六大論證模式，以為分析五大政策過程的基礎；二為論述當代政治體系的六大能力，以為提升的方向。第三、四篇則屬問題認定的部份，一為認定當今複雜決策問題的共同特質，指出處理複雜決策問題的一些途徑；二為分析複雜決策問題的構成要素，及其對於問題的可能解決方案及其效能所造成的影響；第五、六篇則屬政策規劃部份，一為探究如何塑造一項計畫，使其成為達成政策目標的一種有效工具；二為從政策變遷的角度，來探討政策廢續的內涵、類型與過程。第七篇則屬政策合法化部份，其宗旨在於探討水門事件發生後，在美國所引起的統治正當性問題以及官僚機關如何在該事件發展的過程中，爭取統治正當性的情  
合法化其所制定的政策。第八、九、十篇則屬政策執行部  
研究的範圍，指出研究的層面，訂定每個層面所要  
種技術，俾以協助研究者如何區分重要或不

重要的政策面向；二為剖析兩種政策執行的策略，以及在何種政策情境之下，執行者應採何種執行策略；三為陳述政策執行所具的一般特性，比較評論四種不同的政策型態，各對政策執行所產生的影響，討論執行成功所指涉的內涵及其認定的方法，檢討六種有效的政策執行之道。第十一、十二篇則屬政策評估部份，一為提出多元目標、理論取向的評估研究途徑，俾以建立結合基礎與應用社會科學研究的模型；二為建構一般性的評估研究模型，以供讀者認定任何政策，其所構成的主要要素，顯示各主要要素相互間的因果關係，指出如何控制外來變項及機會性干擾因素，對於結果變項及中介變項的影響。

「事非經過不知難」，這本書的完成，曾經歷盡艱苦的過程，蓋遂譯要求信、達、雅，評論講究中肯、切題、客觀，實均非易事。何況，政策分析研究的發展，為時不長，國內學子的著作並不甚多，參考引證不易；中英文之間，有時又甚難有直接相對照的辭彙，是以往往往在概念、名詞的商榷上，要斟酌細思、再三推敲，而後才能確立。唯作者深感所學有限，閱歷不足，能言之有物，持之有故，析論確鑿，方法得宜，而無遺誤疏漏之處，當屬不可能之事，尚請學林方家多所體諒，不吝賜予匡正。

本書之能順利完成，內心實充滿感激，師友的鼓勵關懷，父親的叮嚀敦促，內子的任勞任怨，賦與作者無比的耐心與毅力，在書成之日付梓之時，謹致最真誠之謝悃。

林水波 序於臺大法學院研究室

# 政策分析評論

## 目 錄

### 第 1 篇

#### 政策分析常用的政策論證模式

- 閱讀要點..... 1
- 一、引 言..... 5
- 二、政策主張的形態..... 5
- 三、六種不同的論證模式..... 8
- 四、政策分析的理性與倫理.....34
- 五、結 論.....38
- 摘述評論.....40

### 第 2 篇

#### 建立能力概念的內涵及其理論架構 的要素

- 閱讀要點.....49
- 一、引 言.....50
- 二、「能力」一詞在概念上的問題.....51
- 三、「建立能力」的分析架構.....58
- 四、政策的意含與應用.....62
- 摘述評論.....65

第 3 篇

複雜決策問題的特質

● 閱讀要點	73
一、引言	75
二、周全資訊的匱乏	78
三、目的或利益之間的衝突	80
四、參與者之間的互動	82
五、問題之間的連鎖現象	83
六、複雜決策問題的環境	85
七、解決複雜問題的約束	86
八、當前處理複雜決策問題的一些途徑	87
九、一項處理複雜決策問題法應具的良好特性	90
十、結論	92
● 摘述評論	93

第 4 篇

複雜決策問題的構成要素

● 閱讀要點	103
一、引言	105
二、參與複雜的決策問題者	106
三、環境的社會要素	109
四、自然的、經濟的、人文工程的及技術的 要素	115
五、自然的現象與事件	116

六、參與者的認知 .....	118
七、結 論 .....	119
●摘述評論 .....	121

## 第 5 篇

### 公共政策有效的條件： 政策分析的新挑戰

●閱讀要點 .....	131
一、政策分析重點的變遷 .....	134
二、計畫規劃問題的忽略 .....	136
三、計畫規劃的層面 .....	138
四、計畫規劃上選擇的範圍 .....	142
五、問題與計畫規劃的關係 .....	147
六、計畫效能的脈絡條件 .....	149
七、社會變遷、問題、與政策偏好的改變 .....	152
八、社會結構為政策抉擇的脈絡因素 .....	157
九、導向計畫規劃的理論邁進嗎? .....	160
●摘述評論 .....	161

## 第 6 篇

### 政策廣續的內涵、類型與過程

●閱讀要點 .....	173
一、政策之制訂為政策廣續的過程 .....	175
二、政策廣續為政策循環的結果 .....	177
三、政策廣續的內涵 .....	180

四、政策廢續的過程 .....	185
五、政策廢續的類型 .....	189
六、結 論 .....	199
● 摘述評論 .....	202

第 **7** 篇

統治正當化、官僚組織與水門事件

● 閱讀要點 .....	213
一、法治與人治 .....	215
二、水門事件所顯示的統治正當性問題 .....	217
三、被治者同意被治的類別 .....	221
四、政治官僚與意識型態的管理 .....	230
五、尼克森在主張統治正當性上的失敗 .....	234
六、政治系統重新進行統治正當化的過程 .....	236
七、激進主義、道德與統治正當性 .....	239
● 摘述評論 .....	244

第 **8** 篇

政策執行之研究：概念架構之建立

● 閱讀要點 .....	255
一、引 言 .....	257
二、執行的過程 .....	259
三、成功的執行 .....	260
四、研究的要素 .....	263
五、描述機構的各項作業措施 .....	264



六、描述政策指令 .....	266
七、認定政策目標 .....	266
八、建立薄弱的因果關係、指出非冀欲的 後果 .....	268
九、比較的標準 .....	271
十、結 論 .....	275
●摘述評論 .....	276

## 第 9 篇

### 政策情境對政策執行策略的影響

●閱讀要點 .....	285
一、引 言 .....	287
二、計劃性與適應性的執行 .....	290
三、五種政策情境變項 .....	297
四、政策執行策略的靈活運用 .....	308
●摘述評論 .....	310

## 第 10 篇

### 政策執行所呈現的政治特質

●閱讀要點 .....	325
一、引 言 .....	327
二、政策執行的一般特性 .....	328
三、政策型態對執行的影響 .....	331
四、執行成功的內涵及其認定方法 .....	341
五、政策更有效執行之途徑 .....	347

六、結 論 ..... 351

● 摘述評論 ..... 351

第 11 篇

多元目標、理論取向的評估研究途徑：  
基礎與應用社會科學結合的模型

● 閱讀要點 ..... 361

一、政策未具成效的原因 ..... 362

二、多元目標、具有理論取向的評估研究  
途徑簡介 ..... 366

三、社會科學知識或理論推出的結果變項  
之重要性 ..... 371

四、多元目標兼具理論取向的結果變項之  
根源 ..... 373

五、結 論 ..... 380

● 摘述評論 ..... 382

第 12 篇

有意義的評估：理論取向的研究途徑

● 閱讀要點 ..... 395

一、引 言 ..... 397

二、一般化的政策評估模型 ..... 400

三、結 論 ..... 416

● 摘述評論 ..... 417

# 1

---

## 政策分析常用的政策論證模式

*Modes of Policy Argument*

大學圖書館藏書

1955年10月

《閱讀要點》

- 一、政策分析常用的三種研究途徑為何；其與那三種政策主張相互呼應；各種研究途徑所指涉的內涵為何；三種政策主張，各自關注的重點又為何。
- 二、政策分析所涵蓋的內容為何；資訊在政策論證結構中扮演那樣角色；相同的政策資訊，如何轉化成不同的政策主張。
- 三、政策論證包含那六種要素；每個要素的含義為何；那三種要素構成政策論證的重心。
- 四、政策論證的模式有那六種；每項模式中，政策主張的基礎為何；立論的重點何在。
- 五、何謂權威的論證；其政策主張的依據為何；政策相關的資訊究何所指；立論理由的功能又如何；駁斥立論的理由依據何在，其與其他五種論證模式有什麼關係或不同。
- 六、何謂洞識論證；其政策主張的依據為何；政策相關的資訊究何所指；立論理由的功能又何在；其與其他五種論證模式有何關係或差異。
- 七、直覺模式的政策分析，何以是一個被忽略的研究領域，又受到有意的規避，這種情勢究竟如何加以解決。
- 八、何謂方法論證；其政策主張的依據為何；政策相關的資訊包含什麼；立論理由的主要功能為何；其與其他五種論證模式有何關係或不同；在這個模式中，評估政策主張的主要依據為何；其受到那些挑戰。
- 九、理性的抉擇在那三個條件之下，可能達成。

#### 4 政策分析評論

- 十、何謂因果論證；在解釋模式中，政策分析者主要關注的重點何在；政策主張所依賴的資訊為何；立論理由的主要功能又如何；其與其他五種論證的模式有何不同。
- 十一、古巴飛彈危機時，美國可以採取的政策方案有那幾種；其透過何種決策過程決定採用封鎖的方案；採用封鎖這個方案的理由又為何。
- 十二、在公共政策上，根據演繹通則的解釋，有何困難；由其所作成的預測，在什麼樣的情況下，定會失敗；任何倡導性的政策主張，其付諸行動的結果，與因果論證的結論相互一致的情形，究竟是怎樣造成的。
- 十三、在實用模式中，政策主張的依據為何；政策相關資訊所包含的內容究何所指；主要的立論理由為何；政策主張在強調方案的採納時，所根據的標準為何，其所依據的假定又如何；其與其他的論證模式有何不同。
- 十四、從理論取向對問題取向的分析，累積性對時限性的知識，方法論上的正確性對較可能接近事實性，解釋的充足性對控制性，科學性對日常性的溝通，自我矯正性對計劃性的競爭，比較實用與解釋模式兩者之間的異同。
- 十五、何謂倫理論證；其政策主張的依據以及支持政策主張的假定為何；與其他的論證模式有何不同。
- 十六、何謂巴瑞託原則 (Pareto Rule)；這個原則的概化性是否受到限制。
- 十七、同樣的政策相關資訊，何以能以顯著不同的方式來解釋或轉換成不同的政策主張。
- 十八、何謂價值相對主義和科學工具主義，二者對政策分析有何

影響；在政策分析上，有無可能達到價值中立的目標。

十九、價值的系絡為何，其對溝通形式造成怎樣的影響；根據何者可以解釋與辯護價值的正當性。

## 一、引言

一般而言，政策分析所涵蓋的內容，非但要提出與政策有關的資訊，而且要應用合理的論證來轉化各項資訊，致使各項資訊具有意義，以作為特殊政策主張的基礎。職是之故，資訊只是政策論證的結構中，幾個重要的要素之一，政策分析者必須妥善利用資訊，用以提出各種論證。蓋在一項政策的辯論中，重要的關鍵性問題，不僅只是提出事實，更要緊的是對事實詳加解釋。

本文主要的宗旨，在於仔細地檢試政策論證在轉化政策資訊時，其各項結構的形式與扮演的角色。首先，我們要顯示，政策分析的三種研究途徑，即描述性的、評估性的、與規範性的途徑，如何與不同的公共政策主張相互關連。同時，我們也將指出，同樣的政策相關資訊究竟如何造成不同的，甚或衝突的公共政策主張。其次，我們就要探討六種政策論證的模式，各種模式在結合政策相關資訊與公共政策主張上，其所扮演的角色。最後，我們將要考慮政策分析對有關倫理與道德問題的各项合理爭論，其所能提出貢獻的種種方式。

## 二、政策主張的形態

政策主張的形態有三：描述性的、評估性的、與倡導性的。這三種政策主張的形態，分別與三種政策分析的研究途徑（經驗性的、評

## 6 政策分析評論

估性的，與規範性的）相互呼應。描述性的政策主張與經驗性的政策分析途徑有關，其所關注的重點為事實問題，即分析某一項特殊政策的實際結果。評估性的政策主張與評估性的政策分析途徑密切有關，其所關注的重點為價值問題，即論斷現行的政策是否具有價值。倡導性的政策主張與規範性的政策分析相配合，而其所關注的重點為行動問題，即究竟應該採取那種政策以資解決問題。

一般言之，政策分析的研究途徑，代表了政策資訊如何形成與轉化的各種不同取向，而政策主張本身則為相當具體的陳述，其代表了一項政策論證或爭論的結論。政策論證包含六種要素：政策相關資訊（Policy-Relevant Information，以I為代表），政策主張（Policy Claim，以C為代表），主要的立論理由（Warrant，以W為代表），額外的立論依據（Backing，以B為代表），駁斥立論的理由（Rebuttal，以R為代表），可信程度（Qualifier，以Q為代表）。前三項要素構成政策論證的重心，蓋資訊、政策主張與立論理由三者的結合，提供了吾人何以必須接受政策分析者的結論之理由。另外的三種要素，其在政策論證中，可能為了特定的目的而加以引述或介紹。比如，政策分析者之所以提出額外的立論依據，其主要的目的在於針對一項猶未為人完全接受的政策論證，提供更富說服力的理由。反之，駁斥立論的理由提供了任何真正辯論的主要構成要素，其乃是一項公共行動方案的不同論點或反證。我們若由定義上觀之，任何政策問題均含有反證存在，即均有駁斥立論的理由。

政策分析的重要特性之一，乃相同的政策資訊，可能導致所有三種不同的政策主張。比如，柯爾蒙報告（Coleman Report）所提供的資訊，乃有關黑人與白人學童之間的相似性和差異性。然而，資訊雖是相同，卻形成不同的政策主張；若以描述性的主張而言，即謂既



圖 1 政策主張的三種類型

