

作者/Iris Geva-May 總審定/林水波

政策分析 操作技藝

An operational Approach to Policy Analysis : The Craft



每個社會都有多元不同的問題，有待政府職司運用方法加以釐清，再針對當時的政經社文系絡，設計適當的解決方案，並透過合法化的機制，使該方案取得法定的地位並加以執行，希望取得政策效驗（policy efficacy）的境界，讓政策更加健全化地變遷，這正是公共政策分析所必須探討的嚴肅課題。

譯者/江育真 蕭元哲 葉一璋 李翠萍 陳志緯 石振國

作者/Iris Geva-May 總審定/林水波
譯者/江育真 蕭元哲 葉一璋 李翠萍 陳志緯 石振國

政策分析操作技藝

An operational Approach to Policy Analysis : The Craft



五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

政策分析：操作技藝／ Iris Geva-May 著．江育真 蕭元哲 葉一璋 李翠萍 陳志緯 石振國 譯．林水波 總審定．

——初版．——臺北市：五南，2009．07

面：公分

譯自：An operational approach to policy analysis: the craft

ISBN 978-957-11-5517-3 (平裝)

1. 行政決策

572.9

97025530



1FQP

政策分析：操作技藝

作者－ Iris Geva - May

譯者－江育真、蕭元哲、葉一璋、李翠萍、陳志緯、
石振國

總審定－林水波

發行人－楊榮川

總編輯－龐君豪

主編－張毓芬

責任編輯－吳靜芳、林秋芬、單曉文

封面設計－盧盈良

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

台中市駐區辦公室／台中市中國區中山路 6 號

電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室／高雄市新興區中山一路 290 號

電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2009 年 7 月初版一刷

定價 新臺幣 320 元

Translation from the English language edition: An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft.

By Iris Geva-May

Copyright ©1997 Kluwer Academic Publishers, being a part of Springer Science + Business Media.

All Rights Reserved.

Traditional Chinese Translation Copyright ©2009 by Wu-Nan Book Inc.

建構優質政策分析的處方

每個社會在面對多元不同的問題時，有待政府職司運用理論、方法及技巧加以建構、解剖及釐清，以明晰問題的本質、形成的原因、涉及的標的團體，進而藉由古今中外的歷史經驗，新進演繹推出的學說、論述，再針對問題出現時的政經社文系絡，設計出正當性的解決方案，並藉由合法化的機制，使該方案抑或正反雙方合構而成的方案，取得法定的地位，繼之備妥執行轉化的有效前提，再以組織的安排、抽象內容的解釋及標的團體的應用，徹底地加以執行，希望取得政策效驗（policy efficacy）的境界，繼以反省的作為評估政策，獲知政策更加健全化的變遷。這正是正統公共政策分析所必須探討的嚴肅課題。

「政策分析：操作技藝」一書本是 Iris Geva-May 和 Aaron Wildavsky 合著的成品。不過，在正式出版之時，政策分析的沙皇 Wildavsky 不幸過往，於是書中的論述、潤飾、結構及語調，均由學生以追憶的方式、師承的思維，以及還原師意的動機加以完成，且以引領後學精鍊分析技巧、尋找由分析而出的良方為職志，並為問題紛紜的社會，提供按圖索驥的路徑。

這本在一九九五年完成的經典之作，由於它的特殊性、價值性、處方性、啟蒙性、可學性及彌新性，現由國內一群年輕的政策研究學者加以轉譯，以方便學子的接近及研讀，當可藉機循線找到分析台灣重大政策議題的路徑，進而提供政府找到突破議題困境之策。茲為激發未來台灣主幹世代對之感到吸收的興趣，特舉出本書的六大特色，以引領他或她在公共事務管理領域的應用。

一、指引問題的界定：政策問題的掌握，來龍去脈的分析，實有助於它的解決或減緩，本書特別關注界定問題的要領及著手的地方。

二、建構分析的模型：模型向來有益於問題的掌握，化解其複雜性及模糊性的著力點，是以本書特別敘述建構模型的良方，判斷關鍵變數的抉擇標

準，從而繪出變數之間的關聯性。

三、安排選擇的方案：問題情境的減壓，抑或嚴重程度的抒解，主事者務必要尋找、分析及創造多元不同的方案，並以設定的標準來選擇不同權重組合的方案安排。本書在這個向度有深度的解析，以供主事者選擇應用。

四、提出說服的論證：主事者為行銷自己中意的政策主張或解決套案，每要扮演政策銀舌（policy sliver tongue）的角色，提出合理有效的論證，用以說服利害關係人的青睞及支持，以利正當性的取得。本書特別分享提出論證的策略，殊值得學子的衷情。

五、提醒終結的執行：由於達及政策零缺點的地步，猶待相關人士的投入及鑽研，因此主事者就要有決心及毅力，關注無效能抑或業已失靈的政策，必要時加以終結，以免有限資源的浪費。本書特別關懷終結的課題。

六、主要觀念的摘要：作者特別於每章論述之後，摘要出重點，以供聚焦，方便實際操作，進而養塑熟練的技巧，精進政策分析的能力。

本書在前書六大特色的映襯下，不但建構優質政策分析的處方，而且顯現它的珍貴性、操作性及引領性。讀者如若深受吸引，並步步進入其境，當在默會中學習到政策分析的技巧，領會其精深的面向，並將其應用到自己職司的公、私及非營利領域的問題解決上，從中得到知識的啟發，建構優質的問題解決處方。

以華文出現的本書，識者有機遇先睹為快，增強本人在政策分析的知識，並感受書中知識傳承的深度情懷，特以本序推薦本書。至於學術興趣趨同的學子，或可以本書為基礎，打造更優質的「政策分析作業技巧」。

林水波 識於台大社科院研究室
二〇〇九年四月十五日

導論



規範性研究方法

本書寫作的目的是想利用操作—規範性的研究方法，來消除政策分析中的含糊不明與矛盾。Aaron Wildavsky 解釋說，正因為政策分析本身的矛盾，因此「需要特殊的忠告」¹。我們的目標就是要納入政策分析的主要精華，並提供洞察政策分析過程中內外因素的能力。

本書並不打算宣稱「重新設定政策分析的方向」和展示一個全新觀點，而是主張幾乎所有的討論議題均已被政策分析界的菁英所廣泛討論過了。

規範性研究法要求我們選擇立場、拋棄中立的研究途徑，並明確陳述何謂優秀或劣質的政策分析。為了幫我們操作的規範方法背書，我們將政策分析方法的操作概念化，並輔以當代文獻中各種多元的例子來做說明。因而在本書中，我們將調查哪些政策分析原則是可讓分析效果更好的所需要件。

誠然我們的研究方法可能牽涉到科技、相對性，及價值與文化獨立性，我們認為這些假設或許為真，但仍有一些方法可以分辨研究的優良與平庸，而且可強調它們之間的差異性。

Aaron Wildavsky 在 1989 年時，就曾於 *Craftways* 一書中為他所使用的規範性研究法大加辯護：

¹ Wildavsky, Aaron B. *Craftways: On The Organization of Scholarly Works*. New Brunswick: Transaction Publisher, 1989, 59.

如果建議對了，過度規範方式是非常有幫助的！我時常懷疑它的作用，如果僅是探索出意思隱晦的建議，或是一般性無法演繹出行動方案的建議。我不想這樣作！因為，我曾在過往犯下相同的錯誤。建議也許不足或不合時宜，但至少讀者知道是什麼。如果讀者第一眼無法瞭解要嘗試什麼，他們就無法嘗試、失敗與學習²。

我們將本書視為兩方面的測試：包含它與其他當代各種學說間的包容程度，以及規範性研究法所真正提供清晰行動指導綱領的程度。

就某些方面來說，Aaron Wildavsky 意圖使本書成為他在“*Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*”³一書的延續。在 *Craftways* 書中，他表達了自己的想法：

覺得 *Speaking Truth to Power* 書中對政策分析技巧的討論太薄弱，我與我的一個學生共同試著補強它。我們嘗試了，但我們的看法並未定型。有一天我會再度嘗試，而這本書就是這個過程的一部分⁴。

1993 年，Aaron 邀請我到柏克萊大學，因為我倆的「想法一致」，也因為他相信我倆可以共同撰寫本書。本書的由來乃依據 Aaron 想要提出的兩個技巧：第一個技巧與他在 *Speaking Truth to Power* 中所提出的一樣，也就是

(嘗試) 將多種研究中隱含的想法加以更明確地說明⁵。

2 Ibid., xiii.

3 Wildavsky, Aaron B. *The Art and Craft of Policy Analysis*. Hampshire: Macmillan Press, 1979.

4 Wildavsky, *Craftways*, 111.

5 Ibid., 12.

第二種方法就是他在 *Craftways* 中討論過的規範性研究途徑⁶。Aaron 說明一切乃因 *The Revolt Against the Masses*⁷ 書中有一篇文章對於這種研究法的好評，讓他想要發展這個方法。他解釋說：

渴望這些簡易的規範方法，使我瞭解到社會科學研究方法的基
本技巧既沒有傳授給學子，也沒有被嚴格遵行……即未給予學子充
足精確的想法⁸。

順著這個思路，我們著重在政策分析的主要原則，利用規範性方法，我們將這些矯飾的原則還原到它們最初的本質；藉由這種管道，我相信我們可以將這些操作方法的大綱清楚地呈現出來。

為了證實這兩種技巧，Wildavsky 主張這些方法早已在 Herbert Simon 書中有效地證明：

他在 *The Science of the Artificial*⁹ 一書中的製錶人寓言上就已證實；而 Charles Lindblom 與 David Braybrook¹⁰ 在其經典作品亦留下一段令人折服的格言……假如所有的決策自始便需一而再、再而三地制定，這會變得令人心力交瘁且無效率。不如從基礎開始，然後加入片段，再經過磨合，最後變成一種指引。此種漸進式途徑使人

6 Ibid., 57-103.

7 Wildavsky, Aaron B. "In The Same Place, At The Same Time and In The Same Way." 見 *The Revolt Against The Masses, and Other Essays on Politics*. Aaron B. Wildavsky, New York: Basic Books, 1971.

8 Wildavsky, *Craftways*, xii.

9 Simon, Herbert. *The Science of The Artificial*. Cambridge, MA: MIT Press, 1969.

10 Braybrook, David, Lindblom, Charles E. *A Strategy of Decision, Evaluation, Policy Evaluation as a Social Process*. New York: Free Press, 1970.

聯想到以快速整理、重組基本命題、調整與重複次序等方式，這種途徑遠比毫無頭緒就一頭栽入文獻的叢林中有效得多¹¹。

我相信 Aaron 比任何人都瞭解「簡易」的道理；這個研究方法得自優良的傳統：從富蘭克林到杜威，他們都假設那些有時間與能力對政府治理進行反思的人，均要仰賴人民提供行動準則。Aaron Wildavsky 相信我們有足夠的知識與視野，而且也應該為這個領域的學生、學者，以及實務者提供清楚的準則。

尤有甚者，在審視大多數政策分析文獻的普遍特質後，會發現這些特質其實是偽裝的規範、是披著實驗室外衣的馬基維里。本書僅僅是讓這個規範方法浮上檯面。我們應承認無聊的議題已經發聲很久了。在對 Bardach¹²、Behn¹³、House¹⁴、Kingdon¹⁵、MacRae 與 Wilde¹⁶、Majone 與 Quade¹⁷、

11 Wildavsky, *Craftways*, 30.

12 Bardach E. Gathering for policy research. *Urban Analysis*, 1974; 2: 117-144.

13 Behn RD. Termination II: Some Hints for the Would be Policy Terminator. Work Paper, 1977, Institute for Policy Sciences – Public Affairs: Duke University.

14 House, Peter W. *The Art of Public Policy Analysis*. California: Sage Pbl., 1982.

15 Kingdon, John W. *Agenda, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co., 1995.

16 MacRae, Duncan Jr., 與 Wilde, James A. *Policy Analysis for Public Decisions*. California: Duxbury Press, 1979.

17 Majone, Giandomenico 與 Quade, Edward S., eds. *Pitfalls of Analysis*. Chichester: John Wiley & Sons, 1980.

Meltsner¹⁸、Pal¹⁹、Patton 與 Sawicki²⁰、Weimer 與 Vining²¹、Wildavsky²² 以及其他人的著作進行分析後，就會發現其實他們都以偽裝的方式運用了規範性研究途徑。尤其，這些作者有時會使用規範法對問題進行澄清與摘要，而非使用傳統的敘述法。

這幾年「解構主義」研究法被學界大為倡導，把解構主義視為將已知知識化為一致性的模式，並且「讓你善用時間專注在閱讀上」²³。這個研究法的文本層次及產生的緊張關係，可以「去除」文章中想影響讀者的力量，並且使讀者能夠獲得深入地瞭解以及得出更敏銳的結論²⁴。除了實際面之外，Desillett 等²⁵ 及 Kilduff 檢視並支持下列觀點：

……解構主義的使用，並非要廢除真實、科學、邏輯與哲學，而是要去質疑這些概念是如何使用在文章裡，以及它們是如何有系統地排除某些思想與溝通的範疇。因此有關解構主義文章的意涵並不限於文章本身所使用的語言，而更可以衍生到文章所提到的政治與社會背景²⁶。

18 Meltsner AJ. Political feasibility and policy analysis. *Public Administration Review*, 1972; 32: 859-867.

19 Pal, Leslie A. *Public Policy Analysis, An Introduction*. 2nd ed. Scarborough, Ontario: Nelson Canada, 1992.

20 Patton, Carl V. 與 Sawicki, David S. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.

21 Weimer, David L. 與 Vining, Aidan R. *Policy Analysis Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1989.

22 Wildavsky, *Craftways*.

23 Chapman PC. Craftways: on the organization of scholarly work. Book Review. *American Political Science Review*, 84: 1332.

24 Kilduff M. Deconstructing organizations. *The Academy of Management Review*, 1993; 18: 13.

25 Desillett G. Feidegger 與 Derrida: On the conflict between hermeneutics and deconstruction in the context of rhetorical and communication theory. *Quarterly Journal of Speech*, 1991; 77: 152.

26 Kilduff, "Deconstructing organizations," 18: 14.

Desilett 等人以美國憲法為例，說明解構主義以及它所產生的衝擊。簡潔的規範並非假設，

要明顯地溝通它的內容……憲法的文本歷經分析者閱讀一次就成為「重新審視一次」的「案例」，且不保證會得出共識²⁷。

除了提供主要的行動準則及模式，規範性研究途徑可以按照不同的系絡、價值及文化，而對不同的議題進行開放式的詮釋。

政治分析的概念化

公共政策的定義是與行動或不行動的作法有關，舉凡有關職位、案例，或政治決定都強調目標手段、價值與實務，它們通常暗示著政治或權力競賽^{28 29 30 31}。它們也被挑選來說明一個既存或隱藏的問題。它們不一定是主觀的實體，而是參考架構 (frames of reference) 對現實面的投射，於此採取行動。

政策決定、政策制定，以及政策執行對於任何組織（從家庭到政府）都是非常關鍵的。因此，方案是由有關的背景、行為者、政治競爭，以及問題界定所決定。在這個架構下，借用 Leslie Pal 的話：「讓政策有道理就是政策分析師所要做的全部工作」³²。其他有關政策分析的定義包括 Lindblom 於

27 Desilett 與 Derrida, "On the conflict between hermeneutics and deconstruction," 77: 167.

28 Cochran, Charles L. 與 Malone Eloise F. *Public Policy Perspectives and Choices*. New York: McGraw-Hill, Inc., 1995.

29 Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 8th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1995, 3.

30 Lasswell, Harold D. 與 Kaplan, Abraham. *Power and Society*. New Haven, CT: Yale University Press, 1970, 71.

31 Pal, *Public Policy Analysis*.

32 Ibid., 13.

1958 年的定義，他將政策分析視為「對涵括價值與政治比較與互動的一種量化分析」³³。政策分析的概念化在過去幾年來不斷發展，並遭到新的挑戰，比方說：

「……創造可以被解決的問題。」³⁴

「指涉一項問題的解決過程。」³⁵

「在政策過程中生產知識的過程。」³⁶

「運用專業知識解決公共問題。」^{37 38}

「運用理性與證據在眾多方案中選擇最佳政策。」³⁹

「一種綜合研究結果的資訊，用來產出一種政策決定形式及決定未來政策相關資訊所需的方法。」⁴⁰

「透過理性與證據的協助，在眾多方案中選出最佳政策。」⁴¹

「依政策與目標關係而言，從不同政策與政府方案中決定何者最能達成所設定的目標。」⁴²

33 Lindblom CE. Policy analysis. *American Economic Review*, 1958; 48, 3: 298-312.

34 Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, 1.

35 Bardach E. Problem Solving in The Public Sector, 1992; Berkeley. UC Berkeley: GSPP, 1.

36 Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed. Eaglewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981, 2.

37 Dye, *Understanding Public Policy*, 16.

38 亦見 Pal, *Public Policy Analysis*, 16.

39 MacRae 與 Wilde, *Policy Analysis*, 14.

40 Williams, Walter. *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, New Jersey: Chatham House, 1982, ix.

41 MacRae D Jr. Concepts and methods of policy analysis. *Society*, 1979; 16, 6: 17.

42 Nagel, Stuart S. "Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy/Program Evaluation." In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, Stuart S. Nagel, ed. New York: Greenwood Press, 1990. ix.

「一個使用多種辯論與探詢的方法來處理政策相關資訊，以便在政治環境中解決公共問題。」⁴³

「藉由收集資訊，透視執行福祉和後果的證據，政策分析搜尋可行的行動方案，以協助政策制定者選擇最有利的行動。」⁴⁴

「一種認定與評估，意圖減緩或解決社會、經濟或政治問題的過程。」⁴⁵

「有關公共決策之當事者導向相關諮詢。」⁴⁶

「對決策者會產生正確與有用資訊的調查。」⁴⁷

「一種常用來收集資訊的正式分析，人們同時也使用於溝通、指揮與控制，並將其訊息之象徵價值轉換成行動之意願、關懷與合理性。分析也許可協助決策的內容，但也是一個強力膠，將不同個體的決策黏合成一個組織決策。」⁴⁸

這麼多的定義，都著重在政策分析的實際與概念面向。再次借用 Wildavsky 被廣泛使用的定義：政策分析是「藝術與技巧」⁴⁹：它是藝術，因為它得以直覺、創意與想像力來認定、界定，以及策劃問題的解決之道。它也是技巧，因它需要對方法論、技術與跨領域知識的嫻熟運用，包含經濟學、法政、溝通，與行政管理等領域。總之，它是一個以實務為導向的途徑。

43 Dunn, *Public Policy Analysis*, 60.

44 Quade, Edward S. *Analysis for Public Decisions*, New York: American Elsevier, 1975, 5.

45 Patton and Sawicki, *Basic Methods*, 21.

46 Weimer and Vining, *Policy Analysis*, 1.

47 Cochran and Malone, *Public Policy Perspectives*, 24.

48 Langley A. The Use of Formal Analysis in Decision Making, ASAC Conference; 1987, Toronto.

49 Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*.

政策分析的技巧

當我們說某個分析「技巧很好」時，我們指的是什麼？首先，我們必須瞭解政策分析是個過程，也是智力的過程，二者對於政策制定架構的貢獻是一樣重要的。在政策分析文獻中，主要的關鍵議題就是何謂「好的分析」。Majone⁵⁰ 宣稱「……一個分析中最有價值的部分就是分析技巧」。而分析師所用的分析技巧與他個人及社會的判斷都有關，並與他個人的經驗、專業規範及被文化所決定的適當與效度標準有關⁵¹。Wildavsky 認為「技巧是學術與實務的結合」⁵²。而 Becker 則認為技巧是通往專業與技術的結合。

凡善於技巧的專家就能夠駕馭這些技巧，而這些技巧可用來做任何事，可以靈敏迅速地工作，讓事情更容易，技巧不好，做起事來會很困難或是根本不可能達成。（雖然）每個領域的要求不同，……它總是包含對於物質與技術非凡的控制⁵³。

類似於 Becker 的看法，Majone 或 Wildavsky、Lynn⁵⁴、Meltsner⁵⁵、Weimer⁵⁶ 和其他人都同意，政策分析師的優劣就如同其他領域，是以他們如

50 Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1989, 35.

51 Majone, G. Graftsmanship – In *The Uses of Policy Analysis*. 手稿 n.d., 3. 亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*。

52 Wildavsky, *Craftways*, xi.

53 Becker HS. Arts and crafts. *American Journal of Sociology*. 1978; 83, 4: 865.

54 Lynn, Laurence E, Jr. *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co., 1987, 95.

55 Meltsner, Arnold J. *Policy Analysis in the Bureaucracy*. Berkeley: UC Press, 1976.

56 Weimer DL., The craft of policy design: Can it be more than art. *Policy Studies Review*, 1992; 11, 3/4: 370-387 與 Weimer DL. The current state of the design craft: Borrowing, thinking, and problem solving. *Public Administration Review*, 1993; 53, 2: 110-120

何使用分析工具⁵⁷、採用何種方法、使用判斷與想像力的方法，以及作品是否有用及被人所接受而定。在政策分析中，技巧的重要性比起其他領域更為重要，因為它的結論無法依格言的標準來證明正確或不正確，反而是它必須滿足大眾作為適當標準⁵⁸。對於同一個問題，分析師可以想像不同的情境、不同的問題界定、挑選不同的模型與評估標準、不同的比較或操控工具，並且做出會導致不同解決方案的判斷。

雖然決定分析的價值取決於分析師的風格，技巧標準又提供他們不同分析階段的工具：有關概念的分類、途徑、工具、資料篩選、可以在不同學科情境及分析中用到的論證與推薦。還有，這種方式或可讓分析師發覺可能的概念謬誤或程序上的瑕疵。基於此，Wildavsky 表示：

技巧與技術不同。技巧是運用限制來引導研究，在習俗的範圍下解放而非限制分析，以及事實上操控各項限制可以讓分析成為可行……⁵⁹

一般認為技巧包含兩個基本元素：知識與技術⁶⁰，或指以學術為基礎的技術⁶¹，於是好的分析不僅只是告知「要做什麼」或「如何瞭解」⁶²，還必須設法避免各項陷阱。根據這個說法，政策分析的技巧本質不僅透過控制、靈敏，以及輕鬆的方式來呈現⁶³，也藉由對限制的操控並察覺可能的錯

57 Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, 401.

58 Majone, "Craftsmanship," 3. 亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*.

59 Wildavsky, *The Art and Craft of Policy Analysis*, 398.

60 Majone, "Craftsmanship," 3. 亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*.

61 Wildavsky, *Craftways*, xiii.

62 Ibid., 19.

63 Majone, "Craftsmanship," 4. 亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*.

誤概念來展現。Lynn 與 Majone 認為分析師常犯一些概念上的錯誤^{64 65 66}。Majone 強調陷阱是它們與分析師所用的技巧間關係的產物。這些陷阱可能與政策分析的各個階段都有關：問題設定與資訊蒐集、使用工具與方法、證據與論點，以及結論、溝通與執行⁶⁷。

最終而論，有效的政策分析師擁有專門技術⁶⁸。Meltzer⁶⁹ 依照分析與政治技術，將政策分析專門知識的分類加以公式化地說明。分析技術的控制隱含在技術上熟練分析的表現，而政治技術則是跟組織裡有效行為的能力有關，並且能夠與公務員溝通。「偽裝者」終究只能擁有低階的分析與政治技術，「技師」可能分析技術高超，但不一定擁有高度政治專業，而「政客」被視為擁有低階分析能力，但擁有高超的政治手腕。事實上，很明顯地，行政部門通常不信任擁有高超政治技術的分析師，而寧願選擇技師⁷⁰。高超的技巧指的是那些在分析與政策分析階段中作出闡述的包商，他們有能力和信心去發現政策分析更廣泛的社會功能，並且在倡導與維護組織或政治利益之餘，還能保持客觀的立場⁷¹。

根據這個領域的眾家說法，政策分析的指導大綱應該強調，如何運用那些可以藉由練習與模仿而得到知識與技術的各種方法；再者，它應該讓分析

64 Ibid.

65 Lynn, *Managing Public Policy*, 95.

66 參見 Majone, "Craftsmanship" 18, 19 和 23。亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*.

67 Lynn, Laurence E., Jr. "The User's Perspective." 見 Majone 與 Quade, *Pitfalls of Analysis*, 95.

68 Lynn, *Managing Public Policy*, 180.

69 Meltzer, *Policy Analysis in the Bureaucracy*.

70 Lynn, *Managing Public Policy*, 179.

71 參見 Meltzer, Arnold J. *Rules for Rulers: The Politics of Advice*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

師藉由對判斷的知覺活動來確認陷阱^{72 73}。確認政策分析需要有這些忠告，David Weimer 問道：「我們是否能夠發展一個通用準則，讓政策設計的技巧可以不僅只是一門藝術？」⁷⁴ 這個問題的答案就是過去幾年來，一些研究報告確實已經提供有關分析的運用概念與實際方法，但是這些準則不僅針對特定的案例^{75 76 77 78 79}，還包括政策分析過程中特定的階段或工具，比方說 May, Behn, 與 Bardach^{80 81 82} 就生產非常有價值的著作。在本書對操作型規範方法的討論中，我們試著將適用方法擴大到政策分析中的每一階段，以及相關面向。

吾人必須在此提出警告：這些準則並不意味著所有的原則都是同樣重要，或是互不隸屬，或是指它們對分析效率上的衝擊是附加的。政策分析是在許多不同情境與支持下達成的；情境與支持對於人們期待分析師如何表現是很重要的。因此，由於背景與文化對於

72 Majone, "Craftsmanship," 3. 亦見 Majone, *Evidence, Argument and Persuasion*.

73 Lynn, "The User's Perspective," 112.

74 Weimer, "The Craft of policy design," 11, ¾: 370.

75 Castellani PJ. Closing institutions in New York State: Implementation and management lesson. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1992; 11, 4: 593-611.

76 Balch GI. The stick, the carrot, and other strategies: A theoretical analysis of government intervention. *Law and Policy Quarterly*, 1980; 2, 1: 35-60.

77 deLeon, Peter. "A Theory of Policy Termination." 見 *The Policy Cycle*, Judith V. May, Aaron B. Wodavsky, eds. Beverly Hills: Sage, 1978.

78 Rivlin, Alice. "Social Policy: Alternate Strategies for the Federal Government." 見 *Public Expenditure and Policy Analysis*, 2nd ed. Robert Haveman 與 John Margolis, eds. Chicago: Rand McNally College Pbl., 1977, 357-384.

79 Behn RD. Closing the Massachusetts public training schools. *Policy Sciences*, 1976; 7, 2: 151-171.

80 May PJ. Hints for crafting alternative policies. *Policy Analysis*, 1989; 7, 2: 227-244.

81 Behn, "Termination II: Some Hints."

82 Bardach, "Gathering data," 2: 117-144.