

 公共行政系列

新公共政策

史、哲學、全球化

*New Public Policy —
History, Philosophy, Globalization*

詹中原◆著



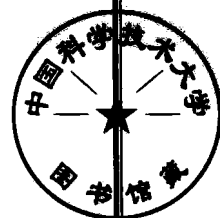
華泰文化事業公司

新 公 共 政 策

史 · 哲學 · 全球化



詹中原 著



 華泰文化事業公司

國家圖書館出版品預行編目資料

新公共政策——史·哲學·全球化 / 詹中原 著. ----
初版. ----臺北市：華泰，2003[民92]
面：公分
I S B N 957-609-508-5 (平裝)
957-609-509-9 (精裝)

1.公共行政

572.9

92022123

新公共政策——史·哲學·全球化

作 者：詹中原
發行人：吳昭慧
責任編輯：李彩嘉
美術編輯：陳文慧
版面編輯：王素真
發行所：華泰文化事業股份有限公司
地 址：台北市辛亥路三段5號
電 話：(02) 2377-3877
傳 真：(02) 2377-4393
網 址：www.hwatai.com.tw
E - Mail：business@hwatai.com.tw

登 記 證：行政院新聞局局版北市業字第282號
出 版：西元2003年12月 初 版
I S B N：957-609-508-5 (平裝)
957-609-509-3 (精裝)

基本定價：壹拾伍元壹角貳分(平裝)
壹拾陸元正 (精裝)

著作權所有 翻印必究 

(本書若有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。)

謹以本書獻給—

恩師 *Dr. William Dunn*

一位讓我認識、喜愛、執著
於公共政策研究的學者

自序

「新公共政策」(New Public Policy, NPP)並非只代表本書出版時間較「新」，更不意指在內容上超越了古典公共政策對政策學科的貢獻，其主要意義在於1980年後，公共政策知識典範變移的事實。當然，「新公共政策」絕對是1951年Harold Lasswell及Daniel Lerner合著《*Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*》後，政策科學知識源流中的延續及創新。

八〇年代各國政府的治理模式，受到以新右派(The New Right)為名的新自由主義(New Liberalism)與新保守主義(New Conservatism)政策哲學衝擊，其政府管理思惟產生劇變。在盎格魯薩克遜的英國主導下，柴契爾主義(Thatcherism)與雷根主義(Reaganism)，遵循新管理主義(Neomanagerialism)的精神指導，以(1) M. Friedman和芝加哥學派；(2) F. Hayek的奧地利學派；(3)公共選擇學派；(4)供給面學派理論架構為基礎，帶起了一股全球性的政府再造風潮。暫且不論此波改革對各國形成的結果差異，甚至於若干國家是在不知政策哲學背景，或無知於自身系絡的狀況下，跟從移植受到影響；但右派的個人自主、尊重自由市場機制、強調機會平等，及共同反對福利國等精神及主張，整合建構了公共政策的新走向。例如，解除交易管制、控制貨幣成長、降低政府支出壓力、去除專業獨占、創造企業經營模式、減稅、減少就業補助及工會權利等原則，對於醫療、教育、老人、消費者、民營化、電訊、國防政策的規劃、執行、及評估範圍方法，都產生了有別於古典公共政策的根本轉變，此因而命以新名「新公共政策」。

本書十三章分別按三大主軸發展論述：(1)史——公共政策發展史，包括整個政策科學領域及台灣本土學科的成長，奠基於本身發展的腳印。無論是作者人物、文獻、課程，皆是主要的知識軌跡；(2)哲學——意識型態為公共政策理論及實務的上游知識源頭，沒有哲學論述基礎，是虛

無的公共政策；(3)全球化——廿一世紀新自由主義的主要產物即是全球化，其更象徵公共政策突破本國疆域，邁向「第二次現代」的擴展。

本書架構構思完成後，乍然發現似亦呈現了二律背反的後現代特徵——既欲描述全球化公共政策的轉變，但亦強調本土性公共政策的發展及回顧。偶然？趣然？

自碩士論文完成「政策規劃的理論與實務」研究以來，博士亦勉力於「公共政策研究與分析」(PPRA)領域鑽研，可謂自己的學術生涯與公共政策密不可分。本書是自己求學歷程的回顧檢討，但也更是沈澱後的再出發。

詹中豪

謹識於台北木柵 2003.11

目 錄

CHAPTER 1	導論	1
第一節	公共政策研究發展趨勢研究	2
第二節	公共政策研究議題與特質	9
第三節	公共政策的發展與政策系絡	15
CHAPTER 2	公共政策與政治哲學	27
第一節	社會科學發展中之「左—右」意識型態	28
第二節	政策意識型態	33
第三節	治理意識型態與政策內涵	37
CHAPTER 3	政黨意識型態與國家政策定位	47
第一節	各國政黨意識型態	48
第二節	意識型態與國家政策定位	68
第三節	比較政策定位	80
CHAPTER 4	新右派政策哲學	97
第一節	新右派之興起	98
第二節	左右之戰	102
第三節	新右派理論基礎	105
CHAPTER 5	新右派公共政策個案	113
第一節	新右派與醫療政策改革	114
第二節	新右派與教育政策	123
第三節	消費者政策和新右派	134
第四節	新右派和老人政策	142
第五節	新右派與民營化政策	155
CHAPTER 6	全球化與公共政策	167
第一節	後工業社會與全球化	168

第二節	全球化風潮與理論	171
第三節	知識經濟全球化與國際分工	177
第四節	全球公共行政改革運動	181
CHAPTER 7	全球化與國家治理	193
第一節	全球化的二律背反	194
第二節	全球化對國家治理之衝擊	197
第三節	全球治理之關係契約途徑	203
第四節	社會建構主義與全球治理	213
第五節	全球治理之複雜性	221
CHAPTER 8	全球治理之規範性政策議題	229
第一節	全球治理與民主議題	230
第二節	全球化與公平正義議題	235
第三節	全球治理與安全議題	239
CHAPTER 9	全球經濟治理之公共政策	247
第一節	鑲嵌式自由主義之超越	248
第二節	策略貿易與投資政策	252
第三節	全球治理之行政法變革	258
第四節	市場全球化與未來工業國家政策	263
第五節	多國籍企業的雙面性	271
CHAPTER 10	二十一世紀的全球治理——歐盟之公共政策	277
第一節	歐洲共同體	278
第二節	國際金融與國家政策能力	283
第三節	歐洲電訊政策與全球化	287
第四節	醫療照護全球化	290
第五節	歐洲國防工業	293
第六節	區域經濟的重組	297
CHAPTER 11	台灣公共政策發展史	303
第一節	公共政策專書內容分析	304

第二節	期刊論文之分析	307
第三節	教育課程分析	324
第四節	訪談資料分析	355
第五節	台灣公共行政學會現況	366
第六節	總體資料分析	370
CHAPTER 12	台灣公共政策個案	377
第一節	公共政策學科成熟度	378
第二節	個案檢證－太魯閣及雪霸國家公園計畫	384
第三節	實務個案的啟示	392
第四節	我國公共政策學科的發展與分期	395
CHAPTER 13	結語——二十一世紀新公共政策序曲	405
第一節	政策分析與政策研究之發展趨勢	406
第二節	應用知識提升公共政策品質	411
第三節	市場機能與政府管制	427
第四節	人文性之全球未來	433
APPENDIX 1	我國公共行政系所規劃課程	445
APPENDIX 2	我國設有公共行政相關課程的系所	453
APPENDIX 3	我國設有公共政策相關課程的系所類別	455
REFERENCES	參考文獻	457
INDEX	索引	473

CHAPTER 1

導 論

Study Object

學習目標

研讀本章之後，應能：

1. 了解公共政策研究之發展趨勢。
2. 明白公共政策研究的議題與特性。
3. 熟悉公共政策之系絡性。
4. 清楚公共政策研究與各科際之間的關係。
5. 知悉何謂民主政策科學。
6. 省思台灣目前公共政策之系絡性。

第一節 公共政策研究發展趨勢

在檢視我國公共政策研究發展趨勢時，有必要對整個公共政策學科之研究發展先進行瞭解。因為對於整體趨勢之充份掌握，將有助於吾人比較我國與國外之公共政策研究發展趨勢有何異同之處，並從中瞭解我國之特色。

由於對政策研究發展趨勢的分期，論者之間的看法不盡相同¹。因此，本文於檢視整體政策研究之發展趨勢後認為，當拉斯威爾(Lasswell)首次提出「政策科學」(policy science)與「政策取向」(policy orientation)等名詞時，實已經開啟了政策研究之啟始時期。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。而後，在實證論影響之下，不論在研究目的、方法論、研究焦點均歷經了相當長久的穩定，此一時期稱之為傳統時期。而八〇年代以後，研究者對政策科學開始大量反省，而被許多學者稱之為後實證論政策研究時期(White, 1994)。

因此，根據以上對政策研究整體趨勢的回顧，本節將政策發展趨勢區分為(1)啟始時期；(2)傳統時期；(3)後實證論時期，並按各時期的特色，就其研究目的、方法論特徵，與研究焦點等三方面分別敘述。

壹、啟始時期

公共政策研究之開始，至少可以追溯至1943年，拉斯威爾與麥道格(Lasswell and 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

¹關於政策研究之發展趨勢，各學者之看法不盡相同，例如米諾格(Minogue, 1993)認為可區分為重視技術、強調經濟理性的管理觀點，以及追求重視政治系絡的政策觀點。史奈德等人(Schneider, et al., 1982)則區分為量化/經驗性與非量化/辯論性的典範。本文於檢視整體政策研究之發展趨勢後認為，當拉斯威爾首次提出「政策科學」與「政策取向」等名詞時，已經代表了政策研究之起始。而後，在實證論影響之下，不論在研究目的、方法論、或是研究焦點均歷經了相當時期的穩定。八〇年代開始，政策科學之學科開始大量自我反省，許多學者稱之為後實證論政策研究時期，依據整體趨勢之發展特性，本書遂以啟始時期、傳統時期、後實證論時期稱之。

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，拉斯威爾與麥道格強調：「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，拉斯威爾與麥道格二位學者早在1943年就已經將公共政策視為是釐清與探尋公共利益的機制，而法律即為其具體表現。此種公共政策的內涵與拉斯威爾於1951年之後提出的「政策取向」、「政策科學」(Lasswell, 1951)等概念及其內涵是極為相近的。而這一連串對公共政策的探究，即確立了公共政策研究之開端。探究此啟始時期公共政策研究之特色可以從以下三方面瞭解：

一、研究目的

誠如拉斯威爾(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。哪些是重要的根本問題呢？依據拉斯威爾之意，「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、方法論特徵公共政策

此一時期的方法論特徵正如拉斯威爾本人所指陳的(Lasswell, 1951:6)：政策科學之研究是「跨科際性的研究」(interdiscipline research)，跨科際性的研究企圖彌補單一學科途徑所可能造成的盲點。因此，凡任何有助於政策所需之方法與學科，均可為公共政策研究所用。據此可知，此一時期的方法論特徵，與晚近後實證論公共政策研究之方法論強調多元的論點，是頗為相似的(deLeon, 1994a)。

三、研究焦點

拉斯威爾(1970)認為政策科學具有系絡性(context orientation)、問題解決與應用取向(problem solving and applied orientaion)、以及科際整合三種特性。其中，系絡性係指每一項政策形成活動在整體社會過程中的認知圖(cognitive map)；問題取向則包括以下任務：目標澄清、趨勢描述、條件分析、未來發展的預測、方案發明、評估與選擇。德李恩(deLeon, 1994)依據：(1)政策系絡的強調；(2)問題解決方案的主張；(3)跨科際整合的政策問題研究方法等三大方向，建構了公共政策研究之典範內涵。從以上二位學者之論述吾人可以發現，除了方法論之跨科際性特色外，啟始時期的研究焦點集中在政策問題之系絡性、政策解決取向與應用之目標澄清、趨勢描述、條件分析、未來發展的預測、方案發明、評估與選擇等焦點，而這些焦點其實則代表了政策研究在「民主之政策科學」此一使命下，對於系絡價值之重視，以及對政策取向與應用主張之關懷。

貳、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，此一傳統時期的公共政策研究呈現以下幾點特色：

一、研究目的

此一時期公共政策研究之目的可以從當時著名的公共政策學者對「公共政策」之定義瞭解。

1. 奎德(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，以及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. 戴依(Dye, 1976)則認為：公共政策是政府選擇作為或不作為之行動。
3. 賴契特(Leichter, 1979:6)明確的定義：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. 伊士頓 (Easton, 1971) 定義公共政策為：公共政策即是政府對整體社會的價值做權威性的分配。
5. 安德森 (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. 夏肯斯基 (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 (民 70) 亦指出：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、政府解決公共問題，或提供政策資訊，並且將重心置於政府機關。此與啟始時期之研究目的，在於透過民主的政策科學以達到人性尊嚴的實現之間，有很大不同。

二、方法論特徵

傳統的政策研究在方法論上受到實證論 (positivism) 很深的影響。由於實證論假定，現實世界有規律可循的，而研究者與研究對象之間是彼此獨立的，因此可以找出各變項的因果關係而加以通則化。為了在研究過程中能達到完全客觀與中立，因此必須除卻價值問題之討論與涉入。在以上之假定下，此一時期政策之研究方法論遂呈現：(1) 大量使用量化方法；(2) 企求尋求通則；(3) 強調價值中立；(4) 以經濟學之成本效益分析為主要分析方法等特色。在強調客觀中立的同時，也因為過度依賴工具主義而忽略對問題系絡之複雜性考量，進而傾向「科技官僚決策」的取向 (deLeon, 1994a:77)。此外，再加上失去跨科際性研究之特質，此一時期的公共政策研究招致了相當多的批評，因而有後期後實證論政策研究之興起。

三、研究焦點

傳統時期的政策研究焦點，均集中在公共政策各階段之研究，職是之故，乃因傳統時期的研究者受到實證論認為——「現實世界是有規則

可循」此一假定的影響，因而亦假定政策問題是可以明確定義。故主張如果有完善的政策規劃再將其付諸執行，則問題應該是可以解決的，待執行之後，為了改進計畫之缺失，即有必要進行政策評估。因為有如此之假定與對政策問題之看法，此一時期的研究焦點大致都落在各個政策過程之研究，以及方法技術的改進，此可從當時的政策研究與分析程序大多循「階段論」為主而加以得知 (丘昌泰，1995：97)。

參、後實證論時期

對於政策分析與政策研究之大量反省始於1980年代，並蔚為後實證論之公共政策研究風潮 (White, 1994)，此一時期的特色可由下觀之：

一、研究目的

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. 唐恩 (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. 德李恩 (deLeon, 1994a:77) 則強調：政策研究之目的應回歸到人性與民主的治理。
3. 史東 (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. 唐恩與凱利 (Dunn and Kelly, 1992:14) 在對政策研究進行檢視之後指出：八〇年代引發了政策研究的危機，但在九〇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. 費雪 (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拉斯威爾強調人性尊嚴與民主價值之趨勢，而此亦是德李恩 (deLeon, 1994a: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」。

二、方法論特徵

關於後實證論之方法論特徵，可從政策分析家對於傳統政策分析方法論之反省略窺一二。德李恩 (deLeon, 1994b:201-202) 指出：對於傳統政策分析研究方法論之反省，有兩個關懷之重點。首先是政策分析強調中立分析的適當性，其次是對於實證論的核心假定之質疑；而這兩項問題之根源，則在於傳統實證論之政策分析過於強調工具理性與追求價值中立，而忽略了政策問題之系絡性與規範價值。如此，不僅於實務上難以解決問題，更使得政策分析成為政治工具，失去其應有的主體性。

陀葛森 (Torgerson, 1986:33-36) 則指出政策分析之目的，應是在發展與政策規劃及政策執行有關之資訊，進而解決政策問題，因此應注重政策分析的系絡性。但受到實證論強調追求客觀中立之知識的影響，傳統政策分析所發展出來的知識係屬於「社會的知識」 (knowledge of society)，而非「社會中的知識」 (knowledge in society)，形成理論與實務脫節之困境。

基於對傳統政策研究之方法論，因過於強調技術理性而形成單一觀點之缺失，以及主張價值中立，而形成對政策問題系絡性與價值議題輕忽之反省，後實證論之政策研究於方法論遂強調多元觀點在政策分析的重要性；例如唐恩 (Dunn, 1994) 主張的「批判多元論」 (critical multiplism)、雷恩等人 (Renn, et al., 1993) 等人於「公共參與決策之三步驟」一文中所指出的「利害關係人、專家與公民之多元決策觀」、林史東 (Linstone, 1984) 「多元觀點決策制定」模式以及費雪 (Fischer, 1995) 指出政策研究應包括方案釐清、情境釐清、社會釐清，以及社會選擇四種取向等，均屬之。

三、研究焦點

後實證論政策研究之焦點，由於受到研究目的與方法論特徵之影響，因此相當重視公民參與、價值、論述 (discourse)，與論證 (argumentation) 等議題。

後實證論之政策分析家提出參與研究之概念，希望能恢復政策分析之民主，並藉由多元參與之集思廣益，以對於政策問題之複雜性有更深切之了解。誠如羅斯 (Rose, 1989:6) 於其著作《民眾政策》 (*Ordinary People Policy*) 所指出的：「吾人應將公共政策視為是一般民眾生活之輸入項。」因此，為了符合民眾之需求及提昇民主之價值，參與研究是不容忽視的。除了民主價值之考量，參與研究亦代表了政府官員、政策分析家、與一般公民於公共政策過程之關係轉變，與集體學習之過程 (Fischer, 1993:171)。透過集體學習過程，可以促使三者以政策問題為中心，進行多元觀點之政策論證與對話，產生對政策問題之解決與有用的資訊，真正使政策分析成為「顧客中心」 (client-centered) 之學科 (Whyte, 1989; Susman, 1983)。

除了參與研究之外，政策論證亦為後實證論政策研究的焦點。費雪與佛瑞斯特 (Fischer and Forester, 1993) 將「論證的轉向」稱為政策科學的新觀點，並且指出：政策分析和規畫是論證的實際過程。而唐恩 (Dunn, 1994) 也是對於政策論證相當重視。

如同前文費雪 (Fischer, 1995) 所指出的，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。據此，吾人可瞭解其對於政策研究中價值議題之重視。

從以上學者所強調之政策研究焦點可以發現，各焦點間呈現環環相扣、相輔相成之特性，而此種特性無疑將使得政策研究更能反映多元觀點，更加周延亦更能反映民主、人性尊嚴等價值。

肆、小結

從以上對政策研究發展趨勢之探討，吾人可以發現，政策研究從啟始時期，歷經了傳統時期，以迄現今的後實證論時期，整個發展趨勢無