

PUBLIC POLICY MAKING : PROCESS AND PRINCIPLES

# 公共政策的制定

— 過程與原則

Gerston, Larry N. ◆ 著 張明貴 ◆ 譯



# 公共政策的制定： 過程與原則

Gerston, Larry N. 著

張明貴 譯

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策的制定：過程與原則 / Larry N. Gerston 著；張明貴譯。-- 初版。-- 臺北市：五南，2005[民94]  
面；公分  
含索引  
譯自：Public policy making：process and principles  
ISBN 957-11-3915-7(平裝)

1. 公共行政 2. 行政決策

572.9

94003656

1PK2

## 公共政策的制定—過程與原則

原 著 Gerston, Larry N.  
譯 者 張明貴  
編 輯 鍾嫣慧

出版者 五南圖書出版股份有限公司  
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區 106  
和平東路二段 339 號 4 樓  
電 話：(02)27055066 (代表號)  
傳 真：(02)27066100  
劃 撥：0106895-3  
網 址：<http://www.wunan.com.tw>  
電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2005 年 5 月初版一刷

定 價 400 元

有著作權·請予尊重

## 作者序

政治系統如何實際運作？而我們為何應當加以注意？比任何其他問題更重要的是，這兩個問題提供了我教學的主要動機，以及撰寫本書的動力。

制度的描述與政治系統的流程圖，頻頻帶來混淆多於明確。這些描述與流程圖雖然顯示正式的圖解與網絡，但是不能結合政治體的問題與可能的後果。這種情況的發生，是因為系統不只是一群民選與指定的官員及其各別的職位；正確言之，系統是相衝突的情況與複雜的解決法所構成的鬆散結構（有時似乎是迴旋的）環境，因此系統幾乎都是處於不斷變遷的狀態中。

在新的一千年中，許多嘲諷的來源是因果觀察家的感覺，在我們看來，他們是與事情如何產生作用的正式描述不相符。他們不知道為何政策制定者不做某些事情，也不知道為何政治行為者在表面上離開政策制定網絡，而試著做其他事情，這就是本書可能有所助益的地方。本書是構想來解釋系統如何產生作用；依此，本書是分析、預測，甚至參與的工具。

《公共政策的制定：過程與原則》是將公共政策的要素與動態環境，置於一個分析架構中。將政策架構視為具有浸透性的變遷體（a porous, changing entity），本書的構想是提供讀者從我們稱為政策制定過程的困惑中，了解政治技術知識。本書將我們帶離井然有序的框框與正確圖解的世界，進入問題與政策在政策制定競技場上有進有出的世界。簡言之，《公共政策的制定：過程與原則》旨在依次描述從政治過程出現的事物。本書雖非特別靈巧，然而卻是解釋政治生活實際上如何產生作用的一個研究途徑。

有意義的是，即使制度仍幾乎是紋風不動，政策制定過程能改變的範圍有多大。自本書第一版於一九九七年問市以來，政府管制的盛衰與國際



恐怖主義的發生，是世界改變程度的兩個實例。如果沒有其他事情作祟，這些勢力有時低估了政策問題，與我們稱為「政府」的制度間不連貫的關係。幸運的是，了解公共政策制定過程容許我們調適新事件與情況，否則這些新事件與情況就不能適應制度的框框。

沒有一本書可以填補像政策制定過程這樣的洞穴所構成的所有差距。雖然如此，《公共政策的制定：過程與原則》可作為一個適合的起點。首先，我希望本書解除政治決策如何制定與執行的一些神秘。

本書是我研習與教授公共政策三十年的結晶。即使本書是以我的姓名出版，我仍特別感謝州立聖荷西大學（San Jose State University）的一些同事，他們查閱過本書大部分的原稿，並且提供珍貴的建議。除了夏普（M. E. Sharpe）之外，我還感謝郭普主編（Patricia A. Kolb, editorial director）、艾伯特助理編輯（Amy B. Albort, editorial assistant），以及艾莉克執行編輯（Ana Erlic, production editor）。

最後，要感謝的是，參與我自己的政策制定環境者。就像第一版一樣，我要感謝我的孩子亞當（Adam）、李伊（Lee）與賴謝爾（Rachel），因為當我陷入無盡的思考時，他們會忍耐接受好幾次「現在不行，也許待會兒」的反應。循此，我特別感激我的內人伊莉莎（Elisa），因為當我致力於使我的承諾寫作有意義時，她持續忍受在許多對話中時斷時續的方式。沒有人應該忍受這種談話，但是她忍受了，而我就是她容忍的受益者。

公共政策是政治學相當新的分科。自十九世紀末葉開始成為一獨立學科之後的政治學，若以政治研究的定向作為標準，其發展可分為三個時期。第一個時期，乃指十九世紀末葉至第一次世界大戰之間而言。此一時期中，政治學以國家概念做為重要的研究定向。第二個時期，乃指兩次世界大戰之間而言。此一時期中，政治學以權力概念作為主要的研究定向。第三個時期，乃指第二次世界大戰以後而言。政治學的研究定向，又從權力概念逐漸轉變為政策概念。所分析的對象是：政府制定及執行政策的過程，以及政府政策的性質和目的。其採用的途徑，則強調行為研究法及決策研究法。本書比較著重公共政策的現象及事實之描述，科學分析的傾向，非常顯著。

制度、個人與問題是以公共政策制定著稱的過程重要的成分。但是，這些成分的互動使得公共政策制定變得對認知具有挑戰性。《公共政策的制定：過程與原則》從政策制定架構與變遷世界中的動態行為、持續的壓力、衝突的價值觀，以及相競爭的政治目標等角度來解釋公共策略。由提供政策制定架構充分的、可了解的解釋，格士頓（Larry Gerston）幫助莘莘學子的辨清政策制定過程的許多壓力點，以及了解政策結果。本書是充滿許多真實世界的實例。在這本即時的、修正的版本中，各章都包括有精心思考的問題以及進修讀物。因此，經由作者深入淺出的引介，讀者不必擔心不知重點之所在。

格士頓是美國加州州立聖荷西大學政治學的教授。除了著有《公共政策的制定：過程與原則》一書外，他是六本有關州與聯邦政策制定的書籍作者與共同作者。從一九八〇年起，格士頓是舊金山灣地區 NB 電視台的政治分析家，每月並為《聖荷西雜誌》（*San Jose Magazine*）撰寫專欄。

本書原著的譯成中文，歷經五南圖書出版公司李總經理純聆及其助理多所協助。在美國，本書也是學術期刊推薦評介的論著。因此，本書的簡



明，有助於讀者迅速進入公共政策的領域，尤其對公共政策的制定過程，會有深刻的認識。

# Contents

作者序	01
譯 序	03
<b>第一章 公共政策的系絡</b>	<b>001</b>
第一節 尋找架構	003
第二節 公共政策的運作性定義	005
第三節 公共政策過程的成分	006
第四節 公共政策的當代趨勢	015
第五節 前 瞻	021
<b>第二章 啟動機制：公共政策的催化劑</b>	<b>025</b>
第一節 啟動機制因素	028
第二節 啟動機制的範疇	034
第三節 內在啟動機制	035
第四節 外在的啟動機制	044
第五節 外在的啟動事件與國內反彈	053
第六節 啟動機制——公共政策的源泉	055
<b>第三章 公共議程：政策決定的焦點</b>	<b>059</b>
第一節 議程的建立者	061
第二節 妥善處理公共議程	071
第三節 隱藏的議程辯解	078
第四節 問題的位置——調合政治環境	083



第五節	建立議程——政策反應的先決條件	084
第四章	政策制定者：角色與實務	087
第一節	國會	090
第二節	總統	095
第三節	司法機關	100
第四節	官僚	104
第五節	投票公眾	108
第六節	聯邦主義——與決策制定層級達成協議	109
第七節	政策制定行為者——社會的權力仲介者	111
第五章	執行：政策承諾的轉化為實行	115
第一節	執行架構	117
第二節	官僚組織即執行機構	120
第三節	執行程度	121
第四節	垂直對水平的執行：聯邦主義的風險	125
第五節	促進執行的條件	127
第六節	阻礙執行的條件	133
第七節	執行：公共政策過程中的結合或廢止？	141
第六章	評估：評價與指導	145
第一節	評估環境	147
第二節	評估的途徑——過程對結果	152

第三節	超評估	158
第四節	評估與公共政策制定——以終結作為開始	160
第七章	在演化系絡中的公共政策制定	163
第一節	擴展系絡	164
第二節	集中注意於過程	165
第三節	強化政治原則與政策制定	167
第四節	未來的問題	170
索引		174

# 第一章

## 公共政策的系絡

每幾年，國會就同意通過全國的耕作者農場補助計畫。在歷史上，此一計畫產生了爭論，爭論的是有關政府是否應有職責對私人範圍，提供財政援助。在二〇〇二年，第一百零七屆國會又開始處理此問題。該屆國會是一個兩黨議員差距很小的機構。在參議院，民主黨人有比共和黨人多出一席的優勢，而在眾議院，共和黨人維持比民主黨人多出十二席。這種區分是否汲汲營營於支持農場問題？幾乎不是。以觀察家通常所謂的「兩黨聯合」（bipartisanship）而言，法案是在兩院以堅決的多數通過<sup>1</sup>。在一個國家，其領導人通常頌揚「自由市場」競爭，居然有法案提供未來六年，超過一千八百億美元的農場補助金，而有四分之三的支持是付給全國百分之十具有最大的農場者。甚至更驚人的是，此法案超過小布希（George W. Bush）總統原來所尋求七百三十億美元的兩倍多，因此小布希即不必為他提供的平衡而奮鬥。雖然如此，小布希總統身為競爭的支持者與補助的反對者，仍簽署了法案。這是由於個性使然嗎？或許是。但是，這種事情奇特的糾纏說明了公共政策制定過程反覆無常的轉變。

公共政策制定的競技場充滿混淆、矛盾與驚惶失措。為了制定政策，決策制定者時常將衝突的目標併入可接受的後果。雖然這並不漂亮，但能產生作用。只是，無論學者或執行者對了解制定政策的概念有何困難，這是一個必須加以評估的過程。

公共政策是政治學相當新的分科。公共政策作為一個研究範圍的發展，

---

1 HR2646 法案，亦即農場安定與鄉村投資法，在眾議院是以二百八十票對一百四十一票，而在參議院是以五十八票對四十票獲得通過。小布希總統在二〇〇二年五月十三日簽署該法案成為法律。



是產生於認知到傳統政府決策分析，是政治活動不完整的描述。隨著社會及其各種公共制度間的關係日趨複雜，與日益互賴，遂發展成有必要更周全的評估政府之所為，政府如何執行其決策，以及政府何以追求某些政策選擇而非其他選擇。

以公共政策過程為焦點，已隨著現代社會與工業化的出現而發展。在十七、十八世紀之前，大多數的政治體都心懷自我存續，以及來自外敵的潛在威脅。政治組織與次級結構基於明顯的理由，主要都是不相干的：因為少有決策要制定，而制定決策者都是獨裁者、君主、一小群統治者或無代表性的立法機關。到了十九世紀時，代議政府開始在世界的某些地區演進。由於大部分的公眾增進政治參與，政府的決策遂具有較大的重要性與正當合法性。有關社會、經濟與政治問題相衝突的價值觀，對政治與政府具有意味深長的意念。由於這些變遷，政府開始著重其公民問題。

這些變遷的進行，並非沒有受到美國研究政治現象的學者所注意。隨著這個新國家的成長，研究政府與政治的途徑也一樣在成長。在二十世紀初期，美國的政治學家滿足於以政府的三個重要部門——行政、立法與司法——的系絡來分析政府<sup>2</sup>。雖然這些研究對制度的權力有所指引，但是這些研究對政治過程卻是不完整的描述。

五十年後，政治學者擴展他們對政治活動的觀點。有些學者檢驗集中於利益團體與政府間的非正式關係，導致一位學者下結論說，政治制度是「運作來安排社會各種團體的關係<sup>3</sup>」。其他研究則著重於政府活動與不同勢力，諸如政黨或民意間的互賴。從這演進，吾人可認識到政府與政治間的共存結合<sup>4</sup>。

2 二十世紀初強調制度的一個實例，敬請參閱 Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (New York: Columbia University Press, 1908).

3 David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1951), p.52.

4 有許多著作採取這個研究途徑，敬請參閱 V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy* (New York: Alfred A. Knopf, 1953)。

最近政治學上的評估對於政府機關的權力與能力，提供了另外一種觀點。有些當代學者現在論稱政府不是設想來只做反應；他們聲稱政府甚至也不是中立或仁慈的。反之，這些學者論稱，政府制度與在位者擁有強大的工具，以改變社會、經濟與科技的安排。鑒於政策制定者對社會的影響，我們已認知到政府的輸出與輸入一樣重要<sup>5</sup>。這種思想帶給我們公共政策的觀念。從多方面的政治研究途徑來看，公共政策的制度顯示現代政府的運作與政治生活的流程。

## 第一節 尋找架構

作為了解政治變遷的一個研究途徑，公共政策的定義幾乎就像政策問題一樣多。「制度主義者」(Institutionalists)由於關切政府正式、可觀察的建構(built blocks)，都將公共政策視為可辨清的規則與程序的良性成分。誠如弗萊德曼(Lawrence Friedman)寫說：「在像美國這樣的社會中……興起了一個巨大的需求——一種需要——亦即必須有來自某種有組織的政府的正式控制<sup>6</sup>。」「行為主義者」(behaviorists)是關心人們實際之所為的學者，他們將公共政策詮釋為強大勢力互動的結果，其中有些勢力是遠離政府辦公室。為達此目的，麥肯立(Calvin Mackenzie)推論說：「法律是公共政策的指南，亦即政策制定者希望政策是什麼的陳述；但法律未必是公共政策<sup>7</sup>。」

對於變數的辯論，不只是玩遊戲，因為「過程」(process)此一字詞

5 伊斯頓(David Easton)是最先以此架構寫作的政治學家之一，敬請參閱他所著的 *The Political System* (New York: Alfred A. Knopf, 1953).

6 Lawrence Friedman, *American Law* (New York: W. W. Norton, 1984), p.32.

7 Caloin MacKenzie, *American Government: Politics and Policy* (New York: Random House, 1986), p.4.



將公共政策和政府與政治的其他研究途徑區分開來。過程是動態的與前進的，而依此是不斷的受制於重新評估、停止、快速行動，甚或不規律的行動。如此，在概念上來說，政策制定存在於無始亦無終的開放環境中，而實際上沒有邊界。一時似乎是不可思議的政策問題，有朝一日可能成為熱烈辯論的焦點。在這可以四處遊蕩的系絡裡，吾人的任務是將公共政策的制定，檢視為一個概念，一個過程，以及政治變遷的一個機制。

雖然學者對公共政策制是競技場架構，幾乎莫衷一是，但是他們傾向於同意基本假設的核心。最明顯的是，政府的活動與承諾對公共政策的意義，十分重要。國防、福利，運輸、教育與農業只是歷史上關切政府的一些主要方面。其他利益方面，諸如太空探險、環境、生物工學與本國安全，是較新的政府關注範圍。然而，政府關注政策範圍的歷史，並不如關注政策重要。因為沒有政府的干預和指導，就沒有公共政策。

分析家所同意的另一個論點是，社會可掌握的部分及其資源是受到公共政策所影響。無論我們是否言及消費者、殘障者、汽車駕駛人、擁有槍械者，抑或後天免疫徵候群（*acquired immune deficiency, AIDS*）受害者，這些團體的每一成員以及無數的其他人士，都可能受到許多公共政策的影響。有些政策諸如國防、稅賦或公立教育，幾乎人人皆受影響。事實上，大多數人民的生活受到許多同時執行的公共政策直接影響。然而，在任何時候，只有一些公共政策承諾刻意關注人民。

最後，實際上所有公共政策的學者與執行者都同意，政策制定是一過程。尋找亦即辯論既定政策的發展、應用與評估，而政策是源自一連串事項的持續，開始是幾乎不可能精確的表示出來，而結束很少是永遠的停止。誠如史東（*Deborah Stone*）所寫的：「政策比較像是無窮盡的獨占遊戲，而不像是修理自行車<sup>8</sup>。」無論問題如何受到質疑，學者們都同意，公共政

---

8 *Deborah Stone, Policy Paradox: The Act of Political Decision Making* (New York: W. W. Norton,

策的制定是有永久、動態與演進的性質。

## 第二節 公共政策的運作性定義

除了前述基本的共識範圍外，政策分析家在公共政策範圍的基礎與限制上，迥然不同。讓我們思考下述來自三位主要政治學家的定義：戴伊（Thomas Dye）描述公共政策的特點為，研究「政府之所為，政府為何者有作為，以及作為造成什麼不同<sup>9</sup>。」試圖擴大政府與公共政策的結合。彼得士（B. Guy Peters）補充說明公共政策是「當政府對公民生活有影響時，政府活動的總和，無論是政府直接行動，或終由代理人<sup>10</sup>」。反之，羅伯森（David Robertson）與丘德（Dennis Judd）採取較有限制的路線，不僅從型塑當前政策的角度，而且從有關未來對不同政策的需求，將政府投射為獨立變項——亦即，主要的變遷交集<sup>11</sup>。

這些研究途徑與所有其他研究途徑都有其優點，而且個別提出政策制定過程的主要成分。然而，就我們的目的而言，我們是在尋求一個定義，這個定義反應人民與政府在動態、互賴的方式下行動與交易。如此，「公共政策」（public policy）於此是界定為「基本的決策、承諾與行動的組合，這些決策、承諾與行動是由那些具有或影響政府權威地位的人所做成。」在大多數例證下，這些安排是由下述人士的互動所造成，這些人士是要求變遷者、制定決策者，以及受有爭論的政策影響者。那些在合法的

---

1997), p.259.

9 Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, 10th ed, (upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), p.1.

10 B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, 4th ed. (Chatham, NJ: Chatham House, 1996), p.4.

11 David Robertson and Dennis Judd, *The Development of American Public Policy: The Structure of policy Restraint* (Glenview, IL, Scott, Foresman, 1989), p.7.



權威地位者——最普遍的是，一個或一個以上在政府裡擔任公職者——所做的決定是次屬於可能的重新定向，以反應來自政府內外的壓力。

政策制定者與接受政策者間的結合，對於了解公共政策權力的意義是很重要的。在非常直接的意義上，社會由於政府活動而受益或受害。有時，這兩種經驗可能同時發生。至少，提出的政策或政策範圍愈有爭論，社會的某一部分就愈有可能獲益，而以犧牲另外一部分人為代價。再者，潛在的公共政策問題種類很多，以致由政治過程所產生的一些政府決策，對社會有比對其他範圍更大的影響。簡單的事實是，每一個公共政策問題對在其途徑上的人，都有其獨特的影響。

公共政策源自政治與政府的混合。伊斯頓界定政治為「價值的權威性分配<sup>12</sup>」。如此，公共政策在界定盛行的價值觀（政治）上，就像在界定流行的問題解決法（經由政府）上是一樣重要。在一很真實的意義上，雖然社會某些部分的價值觀時常比其他部分的價值觀，對政策更有影響力，但是價值觀畢竟預先決定了公共政策。

### 第三節 公共政策過程的成分

公共政策分析的方法異於「精確」（hard）科學所使用的方法。社會科學環繞著需要、情感、不可預期的事件，以及許多非理性的行為。這些特點極難以量化或複製，而且這些特點關於重要性的任何順序或排比，很少產生共識。在其他學科，情況則不是這樣。

雖然公式本身可能是複雜的或神秘的，但物理、數學，以及其他科學的法則具有可預測性，這種可預測性吸引了某一方面的社會科學家。在這些方面，無論通貨膨脹、戰爭、失業、恐怖主義、疾病，或可能影響社會

12 Easton, *The Political System*, p.129.



的許多因素，二加二的假設性問題總是產生四的答案。在研究公共政策時，並未產生這種精確性。然而，在公共政策的世界裡，有些成分是固定不變的。這些成分是：

- 出現在公共議程的問題。
- 行為者提出、詮釋與反應問題。
- 受問題影響的資源。
- 處理問題的制度。
- 提出問題的政府層級。

或許這些成分中最重要的是，決定那些政策問題將在公共的部門解決，雖然反應這些問題的能力可能時常由欲求有所作為與可用的資源來界定。但除了描述公共政策的範圍及其成本外，述須辨清行為者可能是促使問題解決者的政府正式結構。

最後，重要的是，要決定那些層次的政府最適於制定政策。公共政策可能隨著若干機構在國家、州或地方的層級上，同心協力而致有「水平的」發展。同時，政策亦可「垂直的」發展；在這研究途徑，在某一層次——通常是國家——制定的決策，是代表所有各黨執行，或指定另一層次——時常是州——執行。如在後文將會看到的，前述五個成分都強調制定公共政策的複雜性。

## 壹 政策問題

我們可以將一般所討論的公共政策範圍與休閒公園中的旋轉摩天輪相比較。摩天輪以一致的型態運轉，在旋轉了一固定時間後停止，然後又開始旋轉。雖然摩天輪的運轉是可預測的，但是遊客的進出與混雜則是不可預測。有時，摩天輪幾乎滿載，但在其他時候，近乎空轉。有些乘客可能選擇坐好幾回摩天輪，但對其他人而言，則旋轉一回即已足矣。公共政策問題就像上下政府「摩天輪」的「乘客」。有些政策問題具有難以置信的