



超越馬基維里 政策分析時代的來臨

Beryl A. Radin 著
張明貴 譯

DD
200521

港台書室

超越馬基維里

政策分析時代的來臨

Beryl A. Radin 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

超越馬基維里：政策分析時代的來臨／Beryl A.
Radin 著；張明貴譯．—初版．—臺北市：
五南，2004[民 93]
面；公分
譯自：Beyond Machiavelli：policy analysis
comes of age

ISBN 957-11-3481-3（平裝）

1.行政決策

572.9

92021743

1PI6

超越馬基維里 政策分析時代的來臨

作者 Beryl A. Radin

譯者 張明貴

編輯 陳美惠

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

顧問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版刷 2004 年 1 月 初版一刷

定價 370 元整

版權所有・請予尊重

作者序

這本書是根源於多年的教學與實務經驗，以及對於政策分析的討論。我的意旨是要綜合一些經常是不完整的答案，並且賦予它們一些意義，這些答案是對四所大學公共政策分析的學生，想到他們在此領域的前途所提出的問題，給予回答。這些學生促使我思考政策分析的實務，並且試圖選出一些問題，這些問題似乎是政策分析界的主要問題。

我進入政策分析的範圍，就像一個人在成為專家前，已注意到政策制定的過程，而既為一個行動主義者，又是官僚組織內的一個個別工作者。當有人關懷政策的變遷，我很遺憾的注意到決策制度過程即將結束。我當然認同一種說法，亦即：「如果你喜歡結果，就別去注意製造香腸或政策的過程。」

我注意到的過程遭遇到缺乏良好的政策建議。決策制定者與政府之外有影響力的人基於老友關係或不祥之感，被允許制定（或影響）政策，抑或依賴顯然技術的與狹隘的專家，以很不周延的方式界定政策問題，僅著重於效率標準，而排除其他價值。

屬於我個人議題的政策，遭遇到那些制定政策者的失敗，他們思考方案與政策的相互關係，政策執行的困難，以及期望由政策獲益的個人可能經歷的負面結果。

如此，當我進入專業界，並未帶進一套自己喜歡的分析技術。事實上，我懷疑試圖將政策過程轉變為相當理性與合乎邏輯的一組活動的適當性。反之，我尋找方法以改善散亂分裂的決策制定過程，此一過程在美國總是涉及政府內外的許多行為者。對於決策制定過程會變成適切與潮流，我沒有幻想。我相信——而且持續相信——涉及政策制定過程的所有行為者，會因為應用較有系統的評估已提出的與現有的政策選擇與後果的方法而受益。政策建議過程不僅涉及系統中（如馬基維里的君主）的官方權威，而且涉及準備影響決策的人。誠如讀者所推測的，我很樂於見到政策分析界多年來的發展；這種發展當然已趨近我認為的主要角色，將活動置於多元主義與分殊的政策界，而政策界在具有歧異特點的社會中進行。儘管美國社會已產生了修正，但由於政治、經濟與社會的變遷，這些發展已發生。

一九九六年十一月，在我擔任「政策分析與管理學會」（The Association of Policy Analysis and Management，英文簡寫為APPAM）會長的演說中，我有機會評論這些問題。該演講題目為「政策分析領域的演進：從對話到會談」^①，提出了許多下

◆
^① Bergl A. Radin, "The Evolution of the Policy Analysis Field: From Conversation to Conversations", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, No. 2 (1997).

列討論的問題。我希望對政策分析領域近四十年的實務圈做改變，經由這本書與該論文將會有助於激發嚴肅的討論。我不懷疑有些人會不同意我對政策分析圈歷史與發展的見解，但我相信我們都會受益的去仔細思考我們的實務。

我感激很多人士，他們有助於我的政策分析教育。考慮這點，或許從我的學生比任何其他團體學到更多。我受益於許多人士的評論，他們閱讀本書草稿，並且提出非常有用的建議。這些人士包括巴達（Eugene Bardark）、伯克藍（Thomas Birkland）、達頓（Kathy Dalton）、格林柏（George Greenberg），中村（Robert Nakamura）、普羅色（William Prosser）、色龍（Carroll Seron）與「喬治城大學出版社」的評論者。一九九八年夏天，我在洛克斐勒基金會難以置信的貝拉吉（Bellagio）美妙的研究，及義大利貝拉吉會議中心，受惠於享有一個月包含住宿的獎學金。沒有這個大手筆的開始，本書就不可能完成。同時，我也要向第三章所提及的政策組織幕僚人員致謝，因為他們願意與我共渡時光，並且分享他們可貴的經驗。

最後，寫作本書是深深懷念韋達斯基（Aaron Wildavsky）。當我在寫這本書的草稿時，我想到的是，他對本書可能會有的評論。除他之外，沒有人在這方面的簡史中，能對政策分析做出具體與實質的貢獻。他仍然是令人懷念。

目 錄

作者序 i

1 緒 論

- 5 | 兩個時代的對比
- 8 | 探討歧異
- 11 | 未 來
- 11 | 本書的組織

15 第一章 述說過去

- 19 | 經 歷
- 22 | 創立一種專業
- 26 | 國防部：組成一個政策分析辦公室

- 28 | 傳播文字
- 38 | 創造新專業
- 46 | 十年後的專業

49 第二章 現在的政策分析：交鋒

- 59 | 超越官僚的政策分析
- 68 | 對複雜性的回應：政策分析功能的制度化

85 第三章 實務的剖析

- 89 | 健康與服務部計畫與評估助理部長辦公室：
典型的政策分析工作時常改變
- 96 | 加州立法分析家辦公室：政治環境變遷中的
分析
- 102 | 「預算與政策重點中心」：結合嚴格與觀點
的分析
- 107 | 國會圖書館的國會研究服務：分析與立法紛
亂過程的結合
- 113 | 傳統基金會：結合研究、行銷與意識型態
- 119 | 二十世紀基金會：致力於解決手法與行動的

	研究
126	結 語

133 第四章 兩種文化的妥協：政治與分析

137	兩種文化
141	兩種文化的必要事項
142	各種政治需求
153	分析家對政治的反應
157	從政者對分析家的反應
159	分析、民主政治與責任

163 第五章 交易的工具

167	「計畫、方案與預算制度」的經驗
171	成本效益分析：經濟學家的選擇工具
177	其他理性的分析技術
179	政策評估的發展
183	其他工具
184	「典型的」政策分析架構及其批判
188	對於成功的界定

- 189 | 各種技巧
- 193 | 工作環境
- 195 | 工具的戲碼

199 | 第六章 資訊——只給我事實？

- 203 | 獲得資訊的途徑
- 206 | 對資訊的界定
- 212 | 決策制定界定需要資訊的層面
- 213 | 資訊的功能
- 218 | 資訊的來源
- 221 | 資訊關注的清單
- 227 | 未來的政策資訊

229 | 第七章 政策任務

- 234 | 政策任務
- 237 | 匱乏的世界
- 238 | 籠斷結果
- 239 | 政府結構與運作的轉變
- 240 | 政策空間

241	日愈專業化
243	政府政策分析辦公室的結構
244	擴大委託人的定義
245	政策分析家現在的功能
246	績效的焦點
249	不能評估投資
250	處理現實

251 第八章 我們在哪裡？要往哪裡去？

262	對成功的界定
264	政策環境未來的變遷
267	對民主價值的奉獻



緒 論

做一個政策分析家，指的是什麼？儘管過去數十年來，政策分析方面是在成長，但政策分析仍不是一般大眾所了解的專業。顯然，政策分析在專業世界裡，尚未獲得如同法律、醫藥，或工程的地位。當政策分析領域的執行者與學生在回答「你做什麼？」的問題，他們回答：「我是政策分析家。」時，可能會招來他的家人或稍微熟識的朋友的白眼。事實上，我們可以注意到人們實際上把政策分析家，想成是在推銷保險。我們很難找到正確的字詞，來描述執行政策分析的這個領域。有人可能會選擇諸如「顧問」（advice giver）、「個人諮詢者」（personal counselor）、「創意者」（creator of options）、「資訊傳遞者」（information broker）、「研究者」（researcher）或「評估者」（evaluator）等名詞，但是這些名詞都不能充分掌握政策分析領域與角色的廣度與深度。

有很多理由造成這種情況，但至少理由之一是政策分析的領域不能在變遷的經濟、政治與社會環境系統中，界定自身，同時也不能找到一種方法，以描述與珍惜流動專業的貢獻。當這個專業本身最初被界定时，「什麼是政策分析家？」這個問題的答案，現在的回答是異於一九六〇年代。

這本書試圖要做到幾件事情。首先，本書有意幫助政策分析的學生、單位與執行者解釋他們是什麼，以及他們如何從事政策分析。本書主要的論證強調政策分析的專業自早期開始，就一直產生變遷。一九九〇年代末期的政策分析家所經歷的基本假設、工作與限制，是大不相同於一九六一年開始的最早的政策分析專業人員；一九六一年的政策分析專業人員在國防部是執行計畫、

方案與預算制。

雖然本書是以政策分析專業的實務為焦點，但本書也投注於更廣泛的政策分析領域。如此一來，本書是一個專業發展的知識史例證；這個專業在其實務上，必須直接面對美國社會更廣泛的變遷。所有專業都歷經修正，因為所有專業都是在不斷變遷的政策、經濟、社會與技術環境中運作。政策分析或許比傳統的專業（如：經濟、醫藥或工程），更直接地面對這個時代中變遷的政治價值。一九六〇年代美國的特點是：堅定的相信進步、富足與公共部門可能的變遷。社會的經濟、政治與社會結構支持著人們對於專門知識與專家的依賴。然而，不久之後，社會中的民意氣氛已經改變。美國人對未來較無信心，他們著重實際的稀有性，並且從公共部門的職責中撤退。他們很不願意尊敬所謂的專家。依據一位有經驗的執行者的說法，在一九九〇年代，「恐懼、偏執狂、不安與克己」等名詞是描述了政策分析家的生活。

❶但諷刺的是，這種轉變發生的同時，政策分析領域的就業人數與範圍已經顯著的增加。

還有其他方法可思考政策分析領域所發生的變遷。近四十年的執行，不可避免的改變了這個專業領域；如果專業是有正常的生活過程，則沒有任何改變將會是令人驚訝的。無論人們視此為專業的正常「成長」（maturation）與否（尤其是科際的專

❶ 引自 David R. Beam, "If Public Ideas Are So Important Now, Why Are Policy Analysis So Depressed?" *Journal of Policy Analysis and Management* 15, no. 3 (1996).

業），某些型態的變遷是具有相當的可預測性。^②

當決策制定者聽取專家的意見，並且似乎認真對待政策分析家的工作時，這就是政策分析專業的黃金時代。有些人悲嘆這個專業的修正，並且繼續指出專業的黃金時代。例如，威廉士（Walter Williams）就相信聯邦機構在實行政策分析時，社會政策分析「在前十年就達到高峰」。^③但是，有些人士相信一九九〇年代政策分析領域的層面，比一九六〇年代菁英執行政策分析的世界，更適合美國民主政治的制度、價值與過程。有人可能論稱，這些修正已產生了一種專業，這種專業是典型的美國式，因為這種專業已變成更多元與更開放，而早先在這領域的詮釋大多與具有菁英主義與秘密性傳統的社會相同。

兩個時代的對比

本書對比一九六〇年代與一九九〇年代，政策分析專業的實際情況，所探討的方向是著重於政策分析執行者所面對的一些難題：分析的必要與政治世界之間的衝突；四十年來分析工具的運

② 專業主義的論者指出當他們試圖壟斷專家意見，政策分析範圍經由十分可預測的過程，轉向正式的職業訓練，以及尋求壟斷，誰能在此範圍內從事分析。然而，政策分析並未確定一種方法，以壟斷從事分析，對於組成政策分析範圍的專家意見特點，也未達成一致的意見。

③ Walter Williams, *Honest Numbers and Democracy* (Washington, D. C.: Georgetown University Press, 1998).

用、創造或棄置；決策制定者與分析家的關係，使得政策分析範圍多重化與擴展；以及假定分析任務可使資訊可用與適當。同時，本書也強調社會態度對公共行動的轉變，可用的資源要符合大眾的需要，以及政策制定的層面。

本書只使用兩個定點時間來做對比，而沒有採用發生在這二個時期之間為期三十年的逐漸變遷，是因為這兩個時期已導致當代的情況。然而，這兩個時期的確提供了強調變遷的方法，這些變遷是在專業中已發生的。如此，這種處理並非歷史，而是兩個世代間的對比。

本書所處理的許多議題，提供了人類與組織的一些例證，以說明現在的世界。兩個假設中的政策分析家已被創造來說明討論的問題；一個是一九六〇年代的政策分析家，另一個是一九九〇年代的政策分析家。他們被提出來作為各時代典型的專業政策分析家的二個變異。顯然，過去與現在都有分析家，他們不適合該時期所提出的模型，因為鬥爭與變異總是在這領域呈現。個人並非基於可辨認的個人，而是每個人都具有特徵，這些特徵是以實際的個人為基礎。大多數章節在一開始所提供的模樣，試圖顯示個人如何解決政策分析領域的需求。尼爾森（John Nelson）與史東（Rita stone）這兩位原型的政策分析家，在前兩章就加以介紹。他們在最後一章相遇，而且對於政策分析領域的發展，有了對話。

尼爾森——虛構的一九六〇年代政策分析家——是一位經濟學家，他在政策分析的早期階段，進入政策分析的領域，擅長經濟分析的技術，而且能夠將這些技術應用於政策問題方面。他進