

【公共政策】隨堂測驗第四回解答

彭懷恩 老師提供

甲、申論題部分

一、

【擬答】

(一) 意義

吳定對政策設計的界定：政策設計係指「政策分析師有一致性地探討政策問題並組合解決問題之相關政策要素，使其彼此具有邏輯一致性關係的過程」。

(二) 政策設計的結構邏輯

政策設計必須以標的團體的需求為基本的結構邏輯，並且進行政策方案的設計，政策工具的選擇，才能發生實質的解決問題之效果。一般而言，政策設計的結構邏輯(structural logics)可以用簡單的數學公式加以表達如下：

$$PD = E(O,T,A,S) + (t,r,a)$$

其中，E 代表四項政策設計的要素(elements)，該要素當中包含結果(O)、標的團體(T)、執行機構(A)與法令(S)；L 代表三種不同的連鎖(linkages)，該連鎖包括工具(t)、規則(r)與假設(a)，茲分別說明如下：

1. 四項政策設計的要素：

(1) 結果(outcome)：

政策設計結構邏輯中所謂的「結果」有兩種：

一是指設計政策方案時，我們所預期發生的政策效果。另一指政策本身實際所發生的效果。假設可能的預期結果為 O_1 ，實際結果為 O_2 。就政策設計者來說，當然希望兩者的差距愈小愈好，甚至是沒有任何差距的。不過，由於政策問題太過複雜，政策環境具高度的不確定性，因此，這幾乎是不可能的。

(2) 標的團體(target groups)：

標的團體(T_1, T_2)是公共政策或法令規章期望改變其行為的個人或團體。換言之，其決定與行為將直接或間接影響政策目標或個人，就是標的團體。由於公共政策必須透過人群以獲得預期的結果，因此，標的團體是否遵從政策或法令的規定，對於政策或法令的成敗影響至大。

(3) 執行機構(agency)：

這是指負責執行政策方案的政府相關單位(A_1, A_2, A_3)。當政策方案設計出來之後，政策設計者就必須設計負責執行此一方案的行政機關。如果我們期望政策執行具有成效，必須考慮下列因素：

第一，執行機關的政策資源是否豐富：包括執行人力、設備或專業知識是否充分。

第二，執行機關的組織結構是否健全：組織架構完整的機關，可以充分發揮人力與組織的成效。

第三，執行者本身的態度是否積極：士氣高昂、勤於任事的執行者可以使政策發揮執行的效果。

第四，執行機關之間或機關首長與執行者之間的溝通是否暢通：暢達的政策溝通，就不致於上令無法貫徹，下情亦無法上達。



(4)法令(statute)：

意指政策方案所必須依據的法令基礎。任何公共政策的設計，必須具有堅強的法令基礎，否則就無法進行政策設計。

2.三項政策設計的連鎖：

(1)工具(tools)：

促使政府官員或標的團體遵從政策行動的工具。換言之，就是指將政策目標轉化為具體政策行動的工具或機制作用。

(2)規則(regulation)：

政策制定者、執行者與標的團體必須遵行的遊戲規則，也就是前述標的團體與執行機構所必須遵守的法令規範。任何民主社會中，建立一個公平的遊戲規則是相當必要的；公共政策的制定涉及到公共利益與福祉，如果沒有明確的遊戲規則，那麼公共政策很可能淪為黑箱作業，公共政策也可能成為競逐私人利益的場所。政策設計所必須遵行的規則，通常是議會所通過的法律，也可能是行政命令，由這個觀點而言，工具與規則經常是相同的。

(3)假設(assumption)：

意指對於政策因果關係的陳述，這種陳述通常包含技術的、行為的與規範性的假設(technical,behavioral and normative assumption)。

技術假設是指政策應該運用何種科學技術，才能使政策發生效果的陳述。

行為假設是指政策應該敦促標的團體採取何種行為，才能使政策發生效果的陳述。規範假設是指政策應該運用何種法律規範，才能使政策發生效果的陳述。

二、

【擬答】

(一) 方案理論的意義

羅西(Rossi)、傅立曼(Freeman)和李普塞(Lipsey)等學者認為，「方案理論」(program theory)是一組有關方法的假設，藉此方案與預期產生的利益相關聯，它也與方案用來達成目的與目標的策略相關聯，故「方案理論」是由一組明示方案如何導致預期結果的理論或模式組成。一個政策的方案理論主要由兩大類的理論所建構而成，一為政策的規劃假設，另一為政策的推動落實。

(二) 方案理論的成分

Rossi、Freeman 和 Lipsey 等學者認為完整的方案理論應該包含兩個成分：「方案影響理論」(program impact theory)與「方案過程理論」(program process theory)，茲分述如下：

1.方案影響理論：

係由行動及概念假設組成，描繪方案被期望產生改變的因果關係。

2.方案過程理論：

包含服務利用計畫(service utilization plan)與組織計畫(organizational plan)，用以說明方案如何與目標團體產生互動而獲得預期的結果，及如何運用資源和組織活以維持方案的發展。

三、

【擬答】

梅茲納(Aronld J. Meltsner)將政策分析人員區分為四種型態：

(一) 企業型分析家

企業型分析家不但須具有高度分析能力的知識，而且必須具備高度的政治藝術與手腕。實際上，他包容了技術型分析家與政客型分析家的特質，對兩者發揮的功能兼而有之。從他的專門知識來觀察，他是專家；而且具備專業的分析能力。

但此一專業的能力並不使他忽視政治上的技巧與藝術，相反的，他在政治上非常具有「進取的」(aggressive)精神。每當政治的因素介入構成分析活動的障礙時，他能「轉換」這種障礙為一種機會，使它成為分析活動內完整的一部分。

(二) 政客型分析家

政客型分析家舉其說一種「政客」型態(politician)，毋寧說他是「官僚人員」(bureaucrat)，自然他不認為自己屬於此類角色。此類角色的背景相當複雜，有的是學歷史，有的學政治，有的則學公共行政，甚至包括工程與法律。

無論其所學為何，他工作的對象，都是與他有密切的關係的當事人(client)。因之，他分析問題的著眼點，都以他們的政治關係為依歸。

(三) 技術型分析家(technician)

指在機關內的學術研究人員。他們雖然瞭解一點什麼是政治，但瞭解有限。他們的工作是與政策相關的研究，而且想維持研究本身的相當水準，這是他們唯一關心的事。

為什麼要在行政機關中作研究，主要的動機應是，他們希望獲得在一個政策環境中得以作政策研究的機會，就研究環境來說，他們有受過良好訓練的同事可以共同切磋。而且他們服務的機構亦有最完整的資料可資利用。在這種研究環境中，他們對政策所作的研究會比較具有中立性。

(四) 虛偽型分析家

此類人士既缺乏政治技巧及低度的分析能力，只能在行政機關混日子。

(程明，2013)

	政治技巧	高度	低度
分析能力			
高度		企業型分析家	虛偽型分析家
低度		技術型分析家	政客型分析家

表 政策分析佳的類型

四、

【擬答】

威馬與范寧(Weimer and Vining, 1992: 290-294)曾將公共政策分析活動分為三個階段：

第一是問題分析，對於公共問題的分析採取市場失靈和政府失靈的觀點；

第二是方案分析，以量化分析方法進行政策方案的評估與選擇，包括成本效益、成本效能等；

第三是溝通分析，如何策略性地向主雇推薦可行的政策方案，使得政策分析可以順利被採納。

此處我們特別說明政策分析家如何進行溝通分析(communication analysis)。政策分析家在進行溝通分析前，必須瞭解主雇的心理，通常具有下列特徵：

- 1.他們希望能在分析形成過程中扮演一定的角色，但他們沒有時間去做此種分析。
- 2.他們非常忙碌，必須面對外在的時間壓力。
- 3.當他們要將政策分析結果應用到實際的政策場域時，他們對於未經檢證過的分析感到不安。

政策分析家進行溝通分析，要注意下面三項重要課題：

(一) 互動的結構化

政策分析家要與主雇之間的互動有系統、有計畫與有結構地進行。在政策分析家完成報告之前，主雇最好能夠參與，並且對於你的分析提供評論意見；千萬不要等完整的政策分析草稿後才聽取主雇的意見，而是要分階段地以口頭或書面報告形式向主雇說明。如果主雇是一位好的讀者，而不是好的傾聽者，則你的書面報告必須清晰、系統而簡潔扼要。

(二) 吸引主雇注意

為了要將政策問題報告書，提交給一位忙碌的主雇知悉，首先必須要掌握報告長度的適宜性，不能太長，亦不能太短。報告書中應該要有摘要與目錄，而且報告內容的標題要有系統，標題大小要特別注意；此外圖表必須清晰而有系統，讓主雇一目瞭然。千萬記住：你不是在寫一篇學術論文，也不能鉅細靡遺地將每件事都說明清楚；更不可像寫一篇神秘故事，充滿懸疑性，沒有任何重點，也欠缺證據基礎。

(三) 建立彼此信任

由於主雇必須承擔採行政策分析建議的風險，故除非你已經獲得主雇極端的信任，否則你的溝通分析重點應該是如何建立與主雇的信任關係。

你可以採行下列作法：

- 1.必須精確地與完整地引述資料來源，因此報告中需要有註解，清楚說明資料來源；
- 2.將理論、資料、事實與預測的不確定或含糊之處標明清楚，俾讓主雇知道；若隱藏上述不確定或含糊之處，不僅是學術倫理問題，而且也可能傷害到主雇的信任。不妨針對這些不確定或含糊進行進一步分析，最好是以證據平衡(balance of evidence)方式呈現你的分析結果，並且提出政策建議。若你建議對於不確定或含糊的解決扮演舉足輕重角色，可以從最佳到最壞的狀態提出一系列的 policy 建議，不要僅提出一項政策建議方案；
- 3.明確表達出你的價值主張(value overt)，澄清你的政策目標，並且說明何以你相信此種目標是重要的，同時你也必須說明何以你拒絕其他目標。若你希望能夠改變主雇的目標或希望主雇能夠認真考量你所提出的目標，則更應重視你的價值觀表達。