

當代公共政策研究途徑： 理論、爭議和觀點

張四明^{*}

書 名：Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives 《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》

作 者：B. Guy Peters and Philippe Zittoun

出版年：2016

出版社：Palgrave Macmillan Publishers Ltd.

頁 數：206 頁

自從 1951 年拉斯威爾（Harold D. Lasswell）在《政策科學》（The Policy Sciences）一書，提出政策取向（policy orientation）研究的重要性，倡導學術社群應該從「政策過程」與「政策內容」兩個面向，探討美國當代社會所面臨的各項重大問題。自此以後公共政策脫離政治學的母體學科，逐漸朝向一個新而獨立的學科發展，直到 2016 年 Peters 與 Zittoun 主編的《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》專書出版，公共政策理論的發展顯然邁向一道新的里程碑；不同於先前的公共政策專書多數探討政策過程理論，如 Sabatier（1999），或主要從經濟學觀點

^{*} 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授。

Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: ssuming@gmail.com。

討論政策分析，如 Dunn（1994）和 Weimer 與 Vining（1992），該專書聚焦於公共政策的政治科學途徑（political science approaches to public policy）之研析，冀望能對當代公共政策研究充斥著不同途徑的爭論有所貢獻，因此非常值得公共政策學術社群與實務界人士參考。以下分別從本書目的、內容、特色與啟發等方向來評論該書。

壹、本書目的

為何 Peters 與 Zittoun 提出有必要探討公共政策的當代途徑？公共政策屬於政治科學研究的次領域，目前至少可找到 10 種以上不同的研究途徑，2013 年國際公共政策年會一位與會者甚至使用「交戰部落」（warring tribes）乙詞，形容當代公共政策研究充斥著不同途徑爭論的現象。相關的研究途徑通常各自奠基於不同的學科知識背景和認識論上的假定，提供各種政策選擇不同的解釋，以及一系列方法來理解相關政策選擇的後果；然而，或由於它們彼此相互衝突，這些公共政策研究途徑往往漠視對方的存在（Peters & Zittoun, 2016: 1-2）。

Peters 與 Zittoun 進一步指出，不同研究途徑相互漠視的原因有數端：首先是探討公共政策存有不同的目的，亦即著重於政策本身或者政策過程？前者屬於政策分析（Policy Analysis）研究，企圖找出組成一項公共政策的元素，譬如政策設計、工具、問題、原因、結果、法律、決定及公眾關切等。後者是有關於政策過程研究（Policy Process Studies），旨在產出政策過程本身的知識，協助吾人理解政策制定的動態及影響政策發展的因素；譬如，從問題界定、議程設定、決策制定、政策形成與執行等階段，主要關注於不同階段的規範性與因果連結關係。這類研究的關鍵面向是時間性（temporality），關注系絡環境的角色、不同參與者或機關、構想和論述對談等，可區分為政策制定研究、政策執行研究、政策變遷研究等次領域。再者，為何很難去定義公共政策？原因出於某些研究途徑之間的區分；亦即，在理解政策或政策過程的理論面向和提出建議的應用面向，兩個面向無法相容以致造成吾人理解上的偏差（Peters & Zittoun, 2016: 2-3）。

有鑒於公共政策的研究途徑呈現分殊與多樣性，不同的研究途徑提供政策選擇各種替代的解釋，以及不同的方法來理解政策選擇的後果，且不同途徑之間存在相互冷漠或忽視（mutual indifference）的問題，Peters 與 Zittoun（2016）於主編的

《當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點》專書中，綜合評析以下 8 種研究途徑：倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）、話語途徑（Discursive Approaches）、制度主義（Institutionalism）、制度分析與發展（Institutional Analysis and Development, IAD）、斷續均衡理論（Punctuated Equilibrium Theory, PET）、行為途徑—推力（Behavioral Approaches - Nudges）、工具途徑（Tools Approaches）和垃圾桶模型（Garbage Can Models）等，冀望能為當代公共政策研究提供深入的洞察知識。

貳、本書內容

Peters 與 Zittoun（2016）將前述的公共政策研究概分為 4 大類。首先，最大宗是政策過程或階段論研究，如 Jones（1984）、Cobb 與 Elder（1972）和 Eissler、Russell 與 Jones（2016）；其次，試圖去解釋政策選擇、政府決策或政策變遷的研究，如 Araral 與 Amri（2016）、Weible 與 Jenkins-Smith（2016）和 Zahariadis（2016）；再次屬於政府介入模式的研究，如 John（2016）和 Margetts 與 Hood（2016），以了解公部門如何運用各種資源和工具，來帶動社會和經濟的改變；最後一類，探討公共政策的規範面和價值議題，如 Ingram、deLeon 與 Schneider（2016）。由於該書採取公共政策的政治科學研究途徑，自然大半會忽略經濟分析、政策倫理議題或探討實質政策領域的重要性，因此在該書中略去不討論。以下簡述各章的討論重點。

該書第二章聚焦於政策過程比較研究的理論途徑，Weible 與 Jenkins-Smith（2016）析論如何運用倡導聯盟架構（ACF），比較分析具有爭議的政策議題。該章闡釋 ACF 理論的緣起、內涵與近期的貢獻，並依序討論 ACF 三個主要應用的領域，包括倡導聯盟、政策取向學習和政策變遷等，再觸及 ACF 理論的演化、應用範圍及面臨的主要挑戰等議題。

第三章主要從話語途徑探討公共政策，此一途徑建立在社會調查的建構主義者觀點（constructivist perspectives）之上，Durnova、Fischer 與 Zittoun（2016）企圖打破理性選擇理論的霸主地位，重視參與者的主觀性、搜集知識的形式，以及參與者的多元解釋所建構出來的「意義」（meaning）。話語途徑強調公共政策必須掌握「意義」如何產生和分析的過程，「意義」會影響行動與制度，以及「意義」演

化的特定情境系絡 (Durnova et al., 2016: 35)。

Peters (2016) 在第四章討論制度主義 (institutionalism) 與公共政策的關係。公共政策代表由政府及其利益團體、非營利組織等盟友所做成的集體選擇，但這些參與者是在正式結構中，依照那些管理結構的規則進行互動 (Peters, 2016: 57)；亦如，制度主義強調制度安排會影響參與者的行為，制度也可以由其規則（或政策）來定義 (Rowe, 1997)。有關政策制定的制度觀點，Peters (2016) 主張個人不是原子主義的 (atomistic)，而是鑲嵌在許多制度之中；個人從那些的制度連結建構政治行為的意義，也從中獲得他們行為的線索。本章主要探討政治學界使用的制度理論，制度在解釋政策選擇的角色，以及相關的政策選擇如何定義制度等議題。

截至目前，有關制度與政策過程的研究文獻已經汗牛充棟，如 March 與 Olsen (1989) 和 Parsons (1995)；其中 Ostrom (1990) 制度分析與發展 (IAD) 架構，採取一種開放、系統的研究途徑，讓不同學科和理論背景的學者容易使用此一架構。因此，第五章 Araral 與 Amri (2016) 藉用 IAD 架構，深入探討（政治）制度與進階的政策過程 2.0 的關係，以作為跨國的比較制度分析；跨國比較研究的議題，包括：議程設定的過程與結果是否跟隨政治制度而有不同？政策次級系統的形成、動態與績效，是否跟隨政治制度而有不同？政策工具的選擇及其效能，是否跟隨政治制度而有不同？政策執行是否跟隨政治制度而有不同？政策學習、同構與政策擴散，是否跟隨制度環境而有不同？政治不僅是權力的分配與衝突，也是藝術與科學的組合（連結）；若此，理念、語言和推理 (idea, language, & reasoning) 在此一政治概念重構過程的角色為何？(Araral & Amri, 2016: 80-85)

第六章〈理念的轉換：斷續均衡理論的緣起與演進〉，Eissler 等人 (2016) 整理 Baumgartner 與 Jones (2009) 發展的斷續均衡理論 (PET)，試圖描述為何政策變遷經常是不相交、偶然及無法預測的 (disjoint, episodic, and unpredictable)。早期的 PET 研究聚焦於影響議程設定的 3 要素，包括關注、架構和資訊 (attention, framing, & information)，Eissler 等人 (2016: 97) 主張將議程設定的要素加以解構，進一步轉換為資訊處理和關注力分配 (information processing and attention allocation) 的角色探討，如此可為遍佈全球的政治制度或機構如何發生政策變遷，提供一個更為全貌圖像的解釋。

第七章奠基於行為經濟學或行為科學理論，John (2016) 討論推力 (nudges)

如何帶來更為聰明的政策設計。推力原理源起自 Kahneman 與 Tversky (1979) 兩位心理學家利用來自判斷理論的洞察知識，企圖了解認知和偏差如何影響人類做出選擇的方式。John (2016) 認為此種以「推力」為名的行為公共政策 (behavioral public policy)，已經是當前決策者的共同貨幣，一般來說屬於爭議較低、容易理解的輕觸型政策 (light-touch policy)；然而，由於行為的公共政策很難直接套用到行政的標準作業程序，通常需大量仰賴專家和證據的支持，以及在地知識 (local knowledge) 將政策工具精準地客製化設計，以致於行為的決策制定與實務上廣泛應用，迄今仍有其限制。

第八章探討有關政策制定各種不同的工具途徑 (tools approaches)；公共政策基本上被認為是相當務實的 (pragmatic)，亦即是一種透過工具解決問題的政治與技術途徑，而工具的效能 (effectiveness of instruments) 通常是最核心的議題 (Lascoumes & Le Galès, 2007)。該章首先討論政策 (政府) 工具的分類方法，再說明使用工具途徑面臨的挑戰，特別是政府如何因應廣泛使用數位科技，不斷變遷的資訊社會所帶來的衝擊。

Zahariadis (2016) 於第九章討論有限理性與政策制定的垃圾桶模型。本章從有限理性 (bounded rationality) 強調理性的問題解決，存在認知、計算和組織的限制，進而造成決策者選擇上的偏差，再闡釋垃圾桶模型 (garbage can models) 和多元流架構 (multiple streams framework) 的組織變項及重要特徵，最後剖析多元流架構 6 項優點，以及應用多元流架構研究的議題與展望。

最後的第十章，Ingram 等人 (2016) 以「角落裡的大象」 (the elephant in the corner) 比喻許多國家治理的民主困境，藉此探討公共政策理論與民主的關係。民主的困境包括有特權、受尊崇的公民在政策制定的聲量大且有影響力，但一般公民呢喃表達的意見經常被忽略；公共政策的參與不足和代表性不均衡，是一個長久存在問題；對民主政策影響或應用的關鍵議題，也常被忽視等；因此，我們應思考公共政策學者忽視民主的根源和原因 (Ingram et al., 2016: 175-176)。基於此，Ingram 等人 (2016) 提出一個民主政策架構 (democratic policy framework)，強調政策與公民之間的雙向關係，傳遞破壞參與訊息的政策具有危險性，以及如何將大象 (民主) 拖出角落的政策研究建議。

參、本書特色與啟發

該書可溯源到 Peters 與 Pierre 於 2006 年合編的專書，當時即提出多種的公共政策研究途徑，譬如政策分析、政策過程、政策制定、政策領域或類型等。其中，政治制度或機構在形塑公共政策的角色，如制度分析途徑。再者，不同學科對於公共政策和政策制定的概念化，顯然也有所差異；譬如，政治學比較關注過程、制度和參與者之間的權力鬥爭，經濟學偏好於解析公共政策的經濟效果及設計最佳的方案，哲學則勤於探索各項政策選擇的規範性問題（Peters & Pierre, 2006: 6-7）。

相較來說，2016 年 Peters 與 Zittoun 主編的專書採取公共政策的政治科學途徑，將公共政策的研究途徑區分為「政策分析」與「政策過程研究」兩大面向，總體的內容理論性更強；當代各種公共政策的研究途徑都是由熟悉此一理論的政策學者主筆撰寫，能詳述相關理論的緣起、核心內涵，以及可能的應用和挑戰，因此對公共政策學術社群與實務界人士更具有參考價值。然而，限於該專書非屬於經濟觀點的政策分析研究，因此並未觸及常用的政策分析工具與方法；再者或因專書篇幅有限，也略去公共政策實質領域的討論。

其次，公共政策本質上具有跨政治、經濟、社會、管理、法律等多元觀點，並強調跨學科和多元專業的科際整合重要性，該專書有多章的公共政策理論充分體現此一科際整合途徑的特徵；譬如，話語途徑是建立在知識論、建構主義和社會學習理論之上；制度主義和 IAD 架構則屬於政治學、經濟學等學科的整合連結；推力的政策工具主要是心理學、經濟學和行為科學合作的產物；垃圾桶模型和多元流架構則是混沌理論、組織理論與行為的綜合應用。

再次，公共政策的運作重視環境或系絡的（contextual-specific）特徵，時空環境背景往往左右公共政策的發展與運作；Peters 與 Pierre（2006）早先指出：未來公共政策的研究必然是趨向於國際化和比較研究，主張繼續採取折衷的途徑，從多元的觀點學習，以及經由不同的途徑提出相同的關注。因此，如何參照 Peters 與 Zittoun（2016）綜整 8 種研究途徑的啟發，落實推動公共政策跨國的比較研究，特別是臺灣本土公共政策個案探討，將是未來公共政策學術社群重要的課題。

最後，誠如 Ingram 等人（2016：197）在該書結論指出：公共政策在教育公民上可以發揮重要的作用，譬如告知公民誰獲得政策的服務及誰沒有？誰獲得利益及

誰被排除在外？是否遭受歧視？以及對政府失望是常態或者例外？當公共政策的訊息和啟發與民主衝突時，政策學者應該成為提供警報的先鋒。因此，參考 Ingram 等人（2016）民主政策架構及研究建議的啟發，深入剖析公共政策理論與民主的關係，也是未來研究的重要方向。

參考文獻

- Araral, E., & Amri, M. (2016). Institutions and the policy process 2.0: Implications of the IAD framework. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 73-93). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd Ed.). Chicago, IL: University of Chicago.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Durnova, A., Fischer, F., & Zittoun, P. (2016). Discursive approaches to public policy: Politics, argumentation, and deliberation. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 35-56). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Eissler, R., Russell, A., & Jones, B. D. (2016). The transformation of ideas: The origin and evolution of punctuated equilibrium theory. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 95-112). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ingram, H., deLeon, P., & Schneider, A. (2016). Conclusion: Public policy theory and democracy: The elephant in the corner. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 175-200). London, UK: Palgrave Macmillan.
- John, P. (2016). Behavioral approaches: How nudges lead to more intelligent policy design. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 113-131). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Jones, C. O. (1984). *An introduction to the study of public policy* (2nd Ed.). Monterey, CA: Brooks-Cole.

- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York, NY: Free.
- Margetts, H., & Hood, C. (2016). Tools approaches. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 133-154). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2016). Institutionalism and public policy. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 57-72). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.) (2006). *Handbook of public policy*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Rowe, N. (1997). *Rules and institutions*. Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Sabatier, P. A. (Ed.) (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The advocacy coalition framework: An approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 15-34). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (1992). *Policy analysis: Concepts and practice* (2nd Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded rationality and garbage can models of policy-making. In B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary approaches to public policy* (pp. 155-174). London, UK: Palgrave Macmillan.