

比較公共政策：研究方法論的檢討與展望

丘昌泰*

摘要

比較公共政策為興起於七〇年代末期的研究領域，近年來，隨著跨國性公共政策議題的出現，如溫室效應、AIDS、貿易保護、智慧財產權等，促使比較公共政策的急速竄起。本文首先分析比較公共政策的興起背景，其次從政策概念、國家比較、比較方法、分析架構四個角度研討比較公共政策的方法論內涵；同時，作者進一步指出目前比較公共政策所遭遇到的五項問題：(一)變項太多的問題、(二)國內多元性的問題、(三)中央與地方政府的責任分攤問題、(四)價值偏見問題、(五)資料信度問題。儘管如此，作者肯定比較公共政策的研究價值在於：第一、拓展比較研究的基礎；第二、避免文化拘限的結論；第三、可以進行準實驗。最後，作者認為比較公共政策的未來發展應該朝著下列方向而發展：第一、質化方法的重視；第二、政治體制與國家分類的比較研究；第三、國家自主性問題的比較研究。

關鍵詞：公共政策，政策科學，比較行政。

*作者為美國匹茲堡大學公共政策博士、國立台灣大學政治學博士，現任國立中興大學公共行政學系副教授，國立空中大學「政策規劃」學科委員。

Comparative Public Policy: An Examination of Methodology and Its Prospect

Chang-Tay Chiou *

Abstract

The study of comparative public policy is a newly emerging field in policy sciences during the end of 1970s. The rising of these international problems such as Greenhouse effect, AIDS, trade protection promote the needs to study these public policies in a global and comparative basis. This author began with the comprehensive examination of the methodology based on the concept of policy, state, the comparative methods, and its analytical framework. The author then pointed out that five critical problems have to be solved: (1) too many research variables; (2) the problem of intranational diversity; (3) the division of responsibility and authority between central and local government; (4) the bias of value judgement; and (5) the reliability of data sources. Finally, the author urges to pay much attention to the development of qualitative methodology, the comparison of political systems and states, as well as the comparative study of state autonomy.

Key Words: Public Policy, Policy Sciences, Comparative Administration.

* Ph. D., Associate Professor, Department of Public Administration, National Chung -Hsing University.

比較公共政策：研究方法論的檢討與展望

公共政策是國家發展的命脈，從公共政策的制定、執行與評估過程來觀察國家發展的狀況，乃是比較公共政策(Comparative public policy)研究的主要企圖；因而，所謂比較公共政策是比較各國政府所制定的公共政策，如社會福利政策、環境污染管制政策、犯罪防治政策等，以提升公共政策的品質。由於公共政策本身是一門整合性的學科，需要不同的學科知識與分析觀點，因而比較公共政策研究乃是社會科學領域中一門新興的整合性科學。本論文首先分析比較公共政策的興起背景與方法論，以了解該學科的理論發展取向，其次探討其發展上的困境，從而肯定其價值地位，最後作者嘗試指出比較公共政策研究的未來可能發展的方向。

壹、比較公共政策的興起背景

比較公共政策的研究大約興起於七〇年代初期，當時該研究途徑僅被視為探討比較政治的研究途徑之一(Hancock, 1983, p.283)，比較政治學者希望從政策過程與結果觀察政治體系的性質，故比較公共政策並非是一門獨立的研究領域，難怪安德生(Anderson, 1975, p.219)指出：比較政策分析是尚未存在的研究領域。而當時最具代表性的比較政策研究著作，黑登赫末及其同僚(Heidenheimer, et al. 1975)在「比較公共政策：歐洲與美國社會選擇之政治」一書中指出：跨國性的政策研究仍處於萌芽階段。

何以比較公共政策無法成為一個獨立的研究領域？據賽爾與迪理恩(Cyr and deleon, 1975)的看法，可以歸結為下列幾個原因：

第一、比較研究非常難以概念化、組織化與執行，比較研究涉及的國度甚多，蒐集與分析資料的問題相當困難；尤其是進行比較研究所需的人力與經費，更阻礙了研究工作的進行。第二、比較公共政策承繼了公共行政的傳統，仍以美國政府為比較的基礎，致使比較公共政策以美國議題為主體，無形中限制了其研究範圍。第三、學術界與實務界的溝通不夠，公共政策專業訓練課程中欠缺有關比較公共政策的教育，不知如何進行比較研究。第四、社會科學中比較研究法遭遇的問題甚多，

如概念一致性、測量一致性、語言一致性與抽樣問題都難以克服，形成比較研究上的困難(Warwick and Osherson, 1973)。

儘管比較政策研究遭遇許多困難，但無可否認地，就今天看來，安德生的判斷是一項過時的說法。戴伊等政策學者(Dye, 1966, p.1; Dawson and Robinson, 1968, p.466)明白指出：政治科學的主要責任之一是研究政策結果，公共政策是政治科學應該尋求解釋的重要因變項。基於公共政策在比較政治中的核心地位，比較公共政策的研究便顯得十分重要了。

比較公共政策研究的興起背景可以從下列幾點加以說明(Leichter, 1977, p.584—585)：

- 一、以電腦為基礎的資料分析技術，促使大規模的跨國性比較研究的發展，特別是公共支出與預算分析領域的興起。
- 二、以政治體系模式為導向的比較政治研究，過分重視政治投入功能，如政黨、利益團體、選舉行為等，至於足以代表產出功能的公共政策則被忽略，比較政治學者認為有必要改正此一缺失。
- 三、政治學者對政治研究進行批判與檢討，認為：政治科學的研究應該回歸到傳統政治學對於價值問題的研究，而不應過份專注於政治現象的科學分析與事實描述；如政治學者伊斯頓(Easton, 1969)宣稱後行為時代(Postbehavioral era)的來臨，主張：政治的研究不應僅著重於政治科學的發展，而應將政治科學的分析架構與方法應用至政策問題的研究上。

四、政府的規模日趨擴大，其所扮演的角色日趨重要，政治學者何福伯特(Hofferbert, 1974, p.10)指出：公共決策制定者，特別是政府所制定的政策在集體與個人生活上扮演關鍵性的力量；因此，學術界不能不關切公共政策的研究。

從七〇年代末期、八〇年代初期開始，比較公共政策研究與期刊大量興起，若干大學也開始設置比較政策研究課程，比較公共政策的學術研討會更是方興未艾。近年來，跨國性的公共政策研究大量興起，新的比較觀點不斷問世，如尼古(Nagel, 1991)的全球政策研究(Global policy studies)將研究範圍拓展到世界性的政策問題，如溫室效應、AIDS、貿易保護、智慧財產權等問題都必須從全球體系的觀點加以分析。

羅斯(Rose, 1993)的公共政策的教訓描繪(Lesson-drawing in Public Policy)，強調政策制定者應該從歷史或其他國家的公共政策發展經驗中獲取教訓，以免重蹈覆轍

；費克(Feick, 1992)認為比較公共政策最大的問題在於研究發現欠缺累積性，因此，我們無法從研究結果中，累積一致性的概念與理論；他分析制度系絡、組織結構、文化取向與政策類型四項因素對於政策產出的影響，企圖整合出一個跨國性的比較政策類型。這些觀點拓展了早期比較公共政策的範圍，成為當代政策科學理論重要的研究領域。

貳、比較公共政策的方法論內涵

比較公共政策是對於如何、為何發展政府政策，將產生何種政策效果的跨國性研究(Heidenheimer, et al., 1975)。我們觀察比較政策研究理論取向的發展，大抵環繞在如何、為何與將產生何種效果此三項問題上，以下擬從政策概念的界定、國家比較、比較方法、分析架構四方面說明比較公共政策的方法論內涵。

一、政策概念的界定

比較公共政策奠基於公共政策理論，唯公共政策係整合性的學科，不同領域的學者會針對公共政策提出不同的界說，如此必然增加彼此對話的困難。如萬達夫斯基(Wildavsky, 1974)界定政策是一項以預算過程為研究焦點的投資，史密斯(T. A. Smith, 1975)則界定政策為以議題為基礎的一組政府之決定，在這組決定中，以政策過程的研究為重點。羅維(Lowi, 1970)對於政策的界定則超越選擇與過程的範圍，而認為政策本身必須從民主政治的價值與社會結果兩方面加以界定。黑登赫末(Heidenheimer, et al., 1975)則狹隘的定義政策為政府已經做的事情。由這些定義來看，欲在政策一詞上，取得概念上的共識，頗不容易，當然會影響比較政策研究的發展。

二、國家比較

比較公共政策的研究，最先是以已開發國家為主要研究對象，特別是美國、加拿大等美洲國家，以及歐洲國家。黑克洛(Hecllo, 1974)探討英國與瑞典的所得維持政策之社會政治層面；葛羅斯(Groth, 1971)從分配性途徑(Distributive approach)探討比較政治發展，他將國家類型劃分為民主與獨裁國家，然後以政治參與、團體生活、稅賦與預算、經濟政策、教育政策、文化政策、社會福利、社會變遷、公義、官

僚體系與文官制度指標比較這些不同國家的特質；葛羅斯的著作基本上是比較政治領域的，但無可否認地，他的研究途徑則是公共政策的。

行爲科學革命發生後，比較政策研究逐漸採取量化統計的分析方法。他們研究的焦點為社會經濟條件與政策產出之間的關係，在研究國度上，也開始將興趣移轉到開發中國家的研究。派爾(Pryor, 1968)運用相當精緻的量化方法，分析十四個市場經濟與中央計劃經濟國家，他並以國防、福利、教育、行政、內部安全與研究發展指標探討這兩個不同經濟體系的特質。

八〇年代末期，學者開始重視政策過程與政策投入對於政治體系特性的影響，第三世界國家成為研究對象(Grindle, 1980; Malloy, 1977)，方法上則有日趨多元的趨勢。米葛道爾(Migdal, 1977)指出：當代比較公共政策的研究路線有三條：第一、政策制定過程及其對政策結果的影響，如蒙哥墨力(Motgomery, 1978)蒐集二十多個國家的家庭計劃資料，從而歸類出不同的政策制定過程型態。第二、政策議題的研究，針對若干公共政策議題進行比較性的研究，以探討其政策意含上的特質。米葛道爾(Migdal, 1977)認為：前面兩種研究途徑對於第三世界國家的研究有其限制，因而提出比較政策系統(Comparative policy contexts)的概念。比較政策系統，一方面關切政策制定過程本身的研究，如資源與行動者的動員、重要政策行動者的組織、情報的蒐集等；另一方面則強調形成公共政策的系統背景：(一)行動者的認知、地區與受影響的團體；(二)制度環境，如制度的安排、一致性與調適性的程度；(三)歷史事件，從歷史發展的觀點分析不同公共政策之間的關係。

三、比較研究方法

如何比較的問題，其實就是指：應該採取何種方法進行公共政策的比較？一般而言，可以包含下列方法（註①）：

(一)個案研究：個案研究方法係選擇特定政策議題，如某項立法的制定與執行(Christoph, 1965)、某項政策行動的決定(Allison, 1971)，進行比較研究，這是相當普遍的方法；以政策問題領域而言，環保政策、教育政策、稅賦政策、住宅政策、都市計劃政策、社會福利與安全政策的比較研究文獻相當豐富（註②）；不過，此類研究的問題在於個案研究發現的推論性不夠，無法以相同的理論架構與方法論進行政策知識的累積。

(二)集群資料分析：以聯合國、國際組織或各國政府所公佈的統計資料為基礎，研

究焦點為公共支出與政府預算，這是相當重要的研究途徑；他們界定公共政策為公共支出的型態 (Cutright, 1965; Peters, 1972; Pryor, 1968; Wilensky, 1975)。一般而言，此類研究有兩種型態：橫斷面研究(Cross-sectional study)與縱貫性研究(Longitudinal study)，前者以各國為分析單元，公共政策結果為因變項，自變項則不外乎是政治、社會與經濟變項，運用多元相關分析或多元迴歸分析探討自變項與因變項之關係；後者則以時間為分析單元，選定若干政策結果變項的長期性資料進行時間序列的分析，以找出其發展型態(Hancock, 1983)。此研究的主要目的是凸顯出一個政治體系的社會經濟條件對於政策結果的影響。如李斯克(Liske, et al., 1975, p.279-280)所編著的「比較公共政策」一書，將公共政策結果視為因變項，自變項則是環境因素與公共支出兩項，前者從財政收入、機會成本與集體效用函數(Aggregate utility function)三個經濟學概念的角度加以分析，後者則以政府在國防、健康新政策的經費支出為指標，然後以統計分析方法建構自變項與因變項之間的統計關係。

該研究途徑的最大缺點為：第一、他們似乎重視公共支出的政策決定因素(Policy determinants)，而非政策過程因素，使得我們無法了解政治因素對於公共支出的影響；第二、公共支出並非是了解政治體系特性惟一的可信賴之指標；例如法國公部門的支出比例甚低，是否就表示公共政策的績效不好？第三、多數學者關心公共支出更甚於財政收入的問題。

四、分析架構

以當前比較公共政策的文獻來看，無疑地，誠如戴爾蒙(Diamant, 1981, p.103)指出的：公共政策研究確實是多元形式的展覽會：他們是敘述的、量化的、跨國的、橫斷面的、跨國性的單一政策、跨國性的多項政策，更不用說許多政策研究的後設理論與後設政治。在這種多元典範的情形下，比較公共政策的分析架構甚不容易掌握。一般而言，比較政策研究的分析架構可以從四個層次加以說明：

(一)一般性與理論性的觀點：包含兩種不同觀點：

第一、澄清社會的概念：多數的比較政策研究係奠基於理性主義與社會多元主義的“自由”概念之上，因此，多數的研究隱含著社會民主取向(Social democratic orientation)。此類學者運用經濟或行為分析方法探討政策制定過程及其社會結果，如艾許福(Ashford, et al., 1978)的研究中，相當強調國家對於社

會的主控角色，他們認為國家的制度安排與菁英限制可以決定政策結果。

第二、澄清有關公共政策的基本概念：通常視公共政策為因變項，自變項則包括社會、經濟或政治變項，但這些學者非常強調政治因素對於政策性質的影響(Ashford, et al., 1978; T. B. Smith, 1975)；但羅斯(Rose, 1972)則認為：公共政策可以視為政治的自變項或是因變項，他認為比較政策應視為一種包含許多步驟的過程模式：(1)大眾認知政策存在之前的最初階段；(2)政策議題如何放在政治爭論的議程上；(3)需求如何被提升的過程；(4)政府形式對於政策考慮的重要性；(5)擁有的資源與既存的限制；(6)朝向政策決定的行動；(7)政府決策的決定因素；(8)決定系繩因素；(9)執行；(10)產出的製造；(11)政策評估；與(12)回饋。

(二)政策決定因素(Policy determinants)：決定各國政策發展的因素為何？這是比較政策學者關心的課題。根據威廉斯基(Wilensky, 1975)對於六十四個國家的公共支出與國家發展水準之間所進行的集群橫斷面分析，經濟發展水準為影響公共政策最重要的因素，這是社會經濟決定論(Socioeconomic determinism)的典範。金氏(King, 1973)從文化價值途徑(Cultural values approach)認為統治者本身的意識型態才是最關鍵的政策決定因素。海格力(Higley, 1981)與伯爾特(Boulter, 1980)則指出國家菁英在設定政策議程與決定政策結果的作用。卡斯托斯(Castles, 1979)以為組織性團體，如政黨才是最主要的因素。艾許福德(Ashford, 1990)從制度與政治過程(Institutional-political process)認為國家的制度安排與制度性權力，才是政策結果的因素。最值得注意者為統合主義(Corporatism)的研究途徑，政治學者史密特(Schmitter, 1979)認為公共政策主要是由政府、商業界與勞工代表共同協議達成的，這種思潮稱為統合主義，乃是今天許多歐洲國家決定公共政策的主要方式。

(三)政策過程研究：比較政策研究學者非常強調從政策過程探討公共政策，如黑克洛(Heclo, 1974)提出五個政策過程模式：第一是社會條件與政策結果相互聯結的模式，相當類似於公共支出的研究；第二與第三個模式企圖連接政治與政策結果，前者強調政黨在政策過程中的角色，後者強調選舉在政策過程中的角色；第四個模式強調壓力團體的重要地位。他認為前述四個模式均不足以呈現政策過程的特色，唯有以社會學習(Social learning)角度觀察政治菁英及其對政治環境的回應，才能徹底掌握公共政策過程的特質。艾立森(Allison, 1971)針對古巴事件提出三種政策過程模式：理性行動者模式(Rational-actor model)、組織過程

模式（Organizational process model）與官僚政治模式（Bureaucratic politics model）。黑登赫末等人（Heidenheimer, et al., 1975, 1990）指出從利益團體、政黨、社會經濟發展等因素觀察公共政策過程，僅能看出政策如何受到外在壓力而改變；應從國家結構的安排與能力的行使來觀察政策結果才能掌握其特質；他們以健康、住宅、教育、都市計劃、大眾運輸為政策領域的研究焦點，以美洲與歐洲國家為對象，比較其不同的政策過程。

此研究途徑的最大弱點為：目前存在太多的政策過程模式，究竟何種為最理想的模式似乎仍無定論。此外，政策過程的研究似仍未掌握政治因素的影響作用，因此，如何在政策過程中加上政治變項就成為相當重要的工作（Wildavsky, 1974）。

(四)政策產出與評估：政策產出方面，包括健康新政策、所得政策、住宅政策、就業政策等，主要探討政府制定與執行這些政策的範圍、組織、成本與利益的分析，研究的國度以北美與西歐國家為主，累積相當豐富的觀點與資訊。在政策評估方面，包括：第一、短期政策衝擊的評估；第二、公共政策對於民主危機、福利國家、資本主義或統合主義的長期影響；第三、分析與描述性的研究，主要是有關理論修正與概念解釋的分析性研究，以及該研究發現對於指導政府政策行動的規範性研究（Peters, 1972, 1977; T. B. Smith, 1975）。

參、比較公共政策的方法論問題

進行比較公共政策將會遭遇許多的困境，這些困境不外乎是：

一、變項太多的問題

比較政策研究所涉及的變項，跨越社會、經濟與政治三個層面，不勝枚舉；任何一個公共政策之比較，均不可能涵蓋所有層面的變項。因此，如何篩選重要的影響變項就成為比較政策研究者首先必須要解決的難題。事實上，在推展比較政策研究的初期，我們不妨先行縮小政治體系與政策領域的範圍，只限定於那些理論上可以比較、數目上可以管理的政治體系與政策領域，如歐洲共同體中各國公共政策的研究就是一個極好的嘗試。

二、國內多元性(Intra-national Diversity)的問題

比較公共政策企圖比較，並且找出每一個國家公共政策的異同之處，這樣的研
究容易忽略了國內間的異質性。事實上，根據比較政策研究者的經驗，國際差異(International differences)有時並不會比國內差異(Intra-national differences)來得大
，如果忽略國內差異的事實，對於比較政策研究的品質是有影響的。特別是以集群
資料為研究途徑的比較政策研究，這方面的問題影響更大；例如以嬰兒死亡率而論
，美國與英國的差別並不大，但美國黑人與白人的嬰兒死亡率其差別則甚大，有必
要針對國內的多元性事實加以澄清與解釋。

三、中央與地方政府的責任分攤問題

我們若要比較公共政策的績效，不可忽略政府責任分攤的問題。事實上，每個
國家都有其不同的政治制度，中央與地方政府誰是政府權威的主要來源？公部門與
私部門的責任分攤比例如何？皆是影響公共政策的重要政治變項，若無法設計衡量
政府責任分攤的指標，則比較公共政策就很難得到有意義的結果。

四、價值偏見問題

我們選擇某項政策領域作為比較政策的基礎，這種選擇本身經常不是跨文化性的
，不可以適用於所有社會；例如，以社會保險制度的比較而論，美國的福利制度
與其他各國均有其政治理念與制度建構上的不同，強行加以比較，容易引起價值上
的偏見。

五、資料信度問題

比較公共政策所運用的資料多數是集群資料，這類資料的效度與信度多半是有
問題的，特別是許多共產國家具有保守封閉的意識型態，往往不願公佈資料，因而
付諸闕如；第三世界國家的資料雖然有限，但資料的信度相當有問題，資料矛盾與
衝突之處更時有所聞。此外，諸如：(一)資料欠缺比較性：指標的計算基礎不一致，
無法進行跨國性的比較；(二)資料的偽造與欺騙：為了某些政治上或其他理由，故意
假造資料，使得資料本身欠缺信度；(三)其他非系統性的誤差等(Leichter, 1977)都是
比較政策研究必須克服的問題。

肆、比較公共政策的價值定位

無論如何，比較公共政策的存在仍有其價值，誠如比較政策學者黑登赫末(Heidenheimer, et al., 1990)所指陳的：比較公共政策的研究至少可以凸顯三種實務上的目的：第一、可以從其他各國的發展經驗中，找出設計最佳政策的辦法；第二、可以更深入了解各國政府機構處理公共問題的政治過程；第三、反映出當代國家彼此的交互依賴性。而就理論上的目的而論，比較政策研究至少可以達成兩大目標：第一、發展適用於各社會的概念與通則；第二、為國內與外交政策發展出相關的知識基礎(Antal, Dierkes, and Weiler, 1987)。因此，比較公共政策的價值在於：

- 一、拓展比較研究的基礎：無疑地，比較公共政策研究拓展了比較政治的基礎。當我們以政黨、民意與利益團體的自主性、合法性與效果來比較民主與共產政治體系，很容易誤以為生活在民主國家的公民生活水準一定比共產國家為佳，這是很有可能的。如果我們將政策產出與影響加入比較政治的變項後，我們觀察的角度與視野無疑地擴大了許多。
- 二、避免文化拘限的結論：已開發國家公共政策的發展經驗未必適用於其他開發中國家，因為文化背景限制了跨國運用的可能性；透過比較的方式可以將適用於某些國家的命題，在其他國家的系統中加以檢證。如以美國經驗而論，社會與經濟變項對於公共政策的影響遠大於政治變項，這項命題是否成立，可以透過比較公共政策的研究加以檢證，從而消除了文化拘限的結論。
- 三、可以進行準實驗：雖然每一個國家都有其實施公共政策的系統背景，但並非意味著其他國家無法加以學習，並加以吸收實施；例如以槍支管制政策為例，英國犯罪率甚低，不少人歸功於槍枝管制政策的實施；若干美國犯罪學者認為槍枝管制政策應該先在各州進行政策實驗，視實驗成效後，再行推廣。

伍、比較公共政策的未來展望

費爾門(Feldman, 1978, p.298)曾經指出：跨體系與跨國家的比較政策雖曾付出許多努力，但實際上並不存在比較公共政策的領域，「比較」只是公共政策研究的一種方法。從近年來比較政策文獻的相繼問世，比較觀點的推陳出新看來，費爾門

的說法顯然太過悲觀了。

我們當然不否認比較政策研究的難題，但如果我們能夠克服這些難題，則未來成為一門獨立的領域並無不可能。雷擊(Leichter, 1977, p.594)認為：至少可以採取兩個互補的研究途徑：第一、以集群資料為基礎，進行多國研究 (Multi-nation studies)，儘可能拓展被研究國家的數目，俾擴大比較的基礎。第二、加強更深入的個案研究，以補充多國研究欠缺深度的缺失。更系統的來說，可以從下列幾點來觀察比較政策研究的未來發展：

一、質化方法的重視

就過去比較公共政策的研究看來，以行為科學為主體的方法可以說是研究方法的主流，不論是個案研究或集群資料分析都運用相當精緻的統計分析工具。誠如薩爾摩(Salmore and Salmore, 1973, p.119)指陳的：跨國性政策研究的問題在於資料的可獲得性、可信賴性與可比較性的問題。行為研究法之所以能夠蔚為主流，主要是因為資料容易取得，其比較性較高之故；但缺點則是無法深入每個國家的系統背景與發展特質，以致於出現過分簡化觀察對象的窘境。艾許福德(Ashford, 1992)批評比較公共政策的行為假設，他認為應以後實證論為導向，特別強調影響各國公共政策發展的系統與歷史因素，因此，從詮釋分析(Interpretative analysis)或制度分析(Institutional analysis)中重新發現國家的正統角色將是重要的研究焦點。

事實上，比較政策研究正如其他許多政治科學領域，在實質知識方面，不能僅依賴統計分析的經驗研究成果，而是需要建立跨國性的概念架構，例如治理模式(Models of governing)就是非常重要的領域(Rose, 1972, p.14-17)。羅斯(Rose, 1972)認為：統治模式有以政府的統治權力為主體的威權模式(Authority model)，以社會民衆的需求為主體的社會控制或社會自主性模式(Social control or social autonomy model)，以黑箱作業過程處理民衆需求的法庭政治模式，以及自由民主模式(Liberal model of government)；他認為不同的統治模式對於公共政策的影響都有顯著不同。

二、政治體制與國家分類的研究

比較公共政策必然涉及政治體制與國家的分類問題，唯目前的分類標準，如已開發與未開發國家、單一制與聯邦制國家、民主與集權國家，均有缺點：第一、分類系統的廣度不夠，以致於許多介於這兩種極端類型的過渡型國家，難以適用此一

分類；第二、這些分類都欠缺政策相關性的意含，不是強調社會經濟條件（如已開發與未開發國家），就是強調政治投入（如單一制與聯邦制國家）：似未將政治體制類型與公共政策型態結合在一起。因此，如何發展以政策結果變項為主軸的政治體制分類是相當重要的課題。彼德斯等人(Peters, Doughtie, and McCulloch, 1977)結合李法特(Lijphart, 1968)對於民主政治體系的分類與羅維(Lowi, 1972)、薩理斯貝力(Salisbury, 1968)對於政策結果的分類，而建構一個政治體系與公共政策的整合類型，算是相當有創見的理論類型。此一類型包含兩個變項：第一是決策系統，指中央政府的決策制定體系之整合與分散程度，可以分為整合的與分散的；第二是投入行為(Input behavior)，指來自於社會與文化環境的需求分散化的程度，可以分為整合的與分散的。兩個變項的交叉結果，就可以形成四個主要的政治與政策型態：

- (一)非政治化的民主(De politicized democracy)：統合性的菁英行為鞏固了決策系統的整合性，所有的利益團體都介入政策制定過程，許多公共議題顯示出相當低度的政治化，如瑞典的重分配性政策。
- (二)協和式民主(Consociational democracy)：統合性的決策系統，但卻有相當分散的政治文化，國家統治菁英必須設定某些規則，以緩和過於分散的利益團體，呈現出協和式民主的型態，如荷蘭的管制性政策。
- (三)向心式民主(Centripetal democracy)：雖然有相當統合的政治文化與環境，但政治菁英與利益團體之間相互競爭，希望影響公共政策，呈現出向心式民主的型態，如英國的自我管制政策。
- (四)離心式民主(Centrifugal democracy)：政治菁英與利益團體之間欠缺一致性與整合性，容易引起政治衝突，呈現出離心式民主的型態，如法國的分配政策。

三、國家自主性問題的比較研究

奈斯肯能(Niskanen, 1976, p.606)曾指出：美國政治學最大的失敗是不能解釋國家在當代社會中逐漸重要的角色。的確，國家在後工業化社會中所扮演的角色究竟如何？國家在公共政策過程中是否能夠發揮支配性功能？如何從國家與社會的關係探討公共政策？這些都是相當重要的課題。但許多現象顯示國家已經逐漸失去其權威性與自主性，例如國家機器已經無法控制日益膨脹的預算赤字，以致於失去主宰社會發展的控制力量。貝爾(Bell, 1974)曾將國家控制預算的能力視為一場爭取逐漸興起的稱號革命(Revolution of rising entitlements)，可見對於國家性質的探討有其

必要性。

從國家性質及其社會的關係比較公共政策是值得注意的研究焦點。國家與社會的關係，可以從多元主義、菁英主義與統合主義三個觀點來觀察。根據多元主義的說法，民主國家的利益團體是多元的，國家的政治權力是由這些多元的競爭性團體所影響，而非被政治菁英所控制。政府僅扮演著仲裁者的角色，它設定某些遊戲規則之後，就任由利益團體自行發揮影響力，以左右公共政策。多元主義主要是批評菁英主義，其論點為：第一、分權化的權力：沒有任何一種權力可以完全支配美國的政治體系，基本上美國是權力制衡的體系，權力是分散的；第二、選舉活動絕不是象徵性的活動，它是牽制權力腐化的制衡器；美國社會中有許多沈默的大眾(Silent majority)行使被動的同意(Passive consent)，但他們並不是不關心政治。第三、公共政策為利益團體相互競爭的結果。

多元主義在美國與英國雖被視為當然，但在若干歐洲國家，如實施中央集權的法國政府，認為中央政府應該實施羅梭的全意志(General will)，制定不偏不倚的全意志目標；利益團體僅代表部份的利益，是不客觀的，故利益團體被視為一種污穢的政治活動。

多元主義與菁英主義的各自論點，近年來已經被統合主義加以吸收，而成為相當具有解釋力的比較公共政策之分析觀點。什麼是統合主義？根據史密特(Schmitter, 1979)的定義：

是一種利益代表的系統，代表利益的單位被組合成數目相當有限之單一的、強制性的、非競爭性、階層結構次序的與功能分化的團體類別，他們的地位受到國家的認知甚或頒發執照，在其相關領域中授與代表性的壟斷權，以換取對於領導者選擇與需求或支持表達的控制（註③）。

基此，統合主義包含下列基本概念：

一、國家與利益團體之間的關係可以被組合為利益的代表系統，在這系統中，有些團體，如制度化團體(Institutionalized groups)，在政策社群中受到國家的認同，因此，它的聲音能夠被國家機關聽到；但有些團體，如新生團體(Nascent groups)，其地位未被肯定，聲音則消逝於社會中。

二、此一利益代表的系統是一個功能相當分化的階層結構系統，每一利益團體在其專業領域中的專業知識與角色為其他團體所認同的，並且亟思與其它團體保持合作的關係，因而必須展開談判。為了維持體系的領導，利益團體的需求與利益必須被整合在全國性的、影響力大的登峰團體(Peak associations)當中，由少數的團體代表，與政府或其他團體代表展開談判，以謀取該團體的最大利益。

三、此一利益代表的系統必須擁有報酬與處罰制度，以維持體系的運作。換言之，政府機關授與登峰團體的利益代表壟斷權，並且可以合法地進入政策制定過程，共同決定政策方案。但登峰團體必須保證它所代表的利益是全國性的，沒有爭議的，一旦欠缺利益的代表性，政策就欠缺合法性，必須重新發展政策制定過程。

史密特認為統合主義有國家統合主義(State corporatism)與社會統合主義(Societal corporatism)，前者的構成方式為「由上至下」，中央的權力核心為國家統合主義的來源，政府操縱了利益團體的結合程序，利益團體喪失了自主權，如義大利的墨索里尼曾經發動勞工運動，將全國所有代表資方與勞工的協會組合成一個公司，以取代政黨的地位。事實上，這種高度結構化的統合主義，是用來解釋威權或集權政治體系中國家與社會關係的一種相當不錯的理論；但自第二次世界大戰後，此類統合主義的結果是失敗的。

社會統合主義，又稱為新統合主義(Neocorporatism)，其構成方式為「由下至上」，是「協會之需求與團體內部之過程」，這種過程完全是自動自發的，基於利益共同體的需要，遵循政府所頒定的遊戲規則，組合成階層結構的利益代表體系，然後以此體系的最高代表向政府或其他團體展開談判，有時候更參與國家政策的制定與執行；例如英國巴力門中有出身於工會或工業的利益代表(Interested members)。瑞典的利益團體，如皇家委員會(Royal commissions)包括來自產官學的重要人士，規模相當龐大，且其影響力甚大；當他們草擬某項法律草案後，通常會徵詢所有相關的利益團體之意見，這類的統合主義意味著利益團體已經取代政府的功能，而成為重要的政策制定者(Berger, 1981)。

總之，統合主義基本上是結合菁英主義與多元主義的觀點，主張民主國家中的菁英是多元的，國家的政治活動就由這些多元的菁英團體所控制，此即是道爾(Dahl, 1971)所說的「多元政體」(Polyarchy)或者李法特(Lijphart, 1977)所謂的「統合主義的民主」(Consociational Democracy)。

翰寇克(Hancock, 1983)認為：當今的比較公共政策忽略了第三世界國家的研究，也忽略了政策執行與不作決定(Nondecision)的政府決策行為，有必要加強。翰寇克於結論中特別強調從統合主義的觀點比較公共政策將成為未來比較公共政策的主流，特別是比較總體經濟管理(Comparative macroeconomic management)已成為今天政府亟欲建立的管理體制。的確，以統合主義為分析觀點，應更能掌握各國公共政策發展的特質，累積更豐富的政策科學知識。

【註 釋】

註①：除了這兩個方法以外，諸如調查訪問、內容分析、賽局理論、實驗與準實驗方法、質化方法亦曾被運用，但相關著作並不多；請參閱：Deutsch, 1987.

註②：相關的文獻資料相當豐富，請參閱：彼德斯(Peters, 1981)將比較公共政策劃分為下列類別：(1)一般與理論研究、(2)賦稅政策、(3)經濟政策、(4)社會政策、(5)公共支出研究、與(6)健康政策。艾許福等人(Ashford, et al., 1978)則認為下列類別：(1)行政改革、(2)經濟管理、(3)地方與區域重組、(4)勞資關係、種族與移民、(5)社會安全、(6)高等教育、與(7)科技政策。此外黑登赫末(Heidenheimer, et al., 1990)的著作中之參考書目也列舉許多比較公共政策研究的類別。

註③：Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" in Schmitter and Lehmbruch (eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills, CA: 1979.

【參考書目】

Allison, Graham, 1971, The Essence of Decision. Boston: Little, Brown.

Anderson, Charles W. 1975. "System and Strategy in Comparative Policy Analysis: A Plea for Contextual and Experiential Knowledge," in William B. Gwyn and George C. Edwards, III, Perspectives on Public Policy-Making. New Orleans: Tulane Studies in Political Science, pp.219-241.

Antal, A. B., M. Dierkes, H. N. Weiler. 1987. "Cross-national Policy Research:

- Traditions, Achievements and Challenges," in Comparative Policy Research: From Experience, M. Dierkes, H. N. Weiler, and A. B. antal., eds. Berlin: WEB Publications.
- Ashford, Douglas, Peter J. Katzenstein, and T. J. Pempel. 1978. Comparative Public Policy: A Cross-national Bibliography. Beverly Hills: Sage.
- Ashford, Douglas. 1990. International Review of Comparative Public Policy. Greenwich, CN: JAI Press, Inc.
- . 1992. History and Context in Comparative Public Policy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bell, Daniel. 1974. "The Public Household: On Fiscal Sociology and the Liberal Society," The Public Interest, Vol. 37, Fall.
- Berger, Suzanne D. 1981. Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics. New York: Cambridge University Press.
- Boulter, Douglas R. 1980. "Setting Speed Limits... and Comparing Public Policy-Making," Comparative Politics, No. 13, pp.79-102.
- Castles, Francis B. 1973. "The Political Functions of Organized Groups: The Swedish Case," Political Studies, XXI, pp.26-34.
- Christoph, James B. 1965. "The Advent of the National Health Service," In Christoph, ed., Cases in Comparative Politics. Boston: Little and Brown.
- Cutright, Philips. 1965. "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs," American Journal of Sociology, Vol. 70, No. 4, March, pp.537-550.
- Cyr, Arthur and deLeon, Peter. 1975. Comparative Policy Analysis. RAND Corporation paper. 508-5152P-5458-59. Santa Monica, CA.
- Dahl, R. A. 1971. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dawson, Richard E. and James A. Robinson. 1968. "Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States," In Robert E. Crew, Jr., ed., State Politics. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, Inc..

- Deutsch, Karl W. 1987. "Prologue: Achievements and Challenges in 2000 Years of Comparative Research," in Comparative Policy Research, M. Dierkes, H. N. Weiler, and A. B. Antal., eds. Berlin: WEB Publications.
- Diamant, Alfred. 1981. "Bureaucracy and Public Policy in Neo-corporatist Settings: Some Europe Lessons," Comparative Politics, Vol. 14, pp.101-124.
- Dye, Thomas R. 1966. Politics, Economics, and the Public. Chicago: RAND McNally and Company.
- Easton, David. 1969. "The New Revolution in Political Science," American Political Science Review, LXIII. December, pp.1051-1061.
- Feick, Jurgen. 1992. "Comparing Comparative Policy Studies: A Path Towards Integration?" Journal of Public Policy, No. 12, pp.257-285.
- Feldman, Elliot J. 1978. "Comparative Public Policy: Field or Method?" Comparative Politics, Vol. 10, No. 2, January.
- Grindle, M. S. 1980. Politis and Policy Implementation in the Third World. Princeton: Princeton University Press.
- Groth, Alexander. 1971. Comparative Politics: A Distributive Approach. New York: Macmillan.
- Hancock, M. Donald. 1983. "Comparative Public Policy: Assessment," In Political Science: The State of Discipline, A. W. Finifter, ed. Washington, D.C.: APSA.
- Heclo, Hugh. 1974. Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press.
- Heidenheimer, Arnold J., Hugh Heclo, and Carolyn Teich Adams. 1975. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America and Europe. New York: St. Martin's Press.
- _____. 1990. Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe, America and Japan. 3rd ed. New York: St. Martin's Press.
- Higley, John and Gwen Moore, 1981. "Elite Integration in the United States and Australia," American Political Science Review, No. 75, pp.581-597.
- Hofferbert, Richard. 1974. The Study of Public Policy. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc.

- King, Anthony. 1973. "Ideas, Institutions, and the Policies of Governments: A Comparative Analysis," British Journal of Political Science, No. 3, pp.291-313.
- Leichter, Howard. 1977. "Comparative Public Policy: Problems and Prospects," Policy Studies Journal, Vol. 5, pp.585-596.
- Lijphart, Arend. 1968. "Typologies of Democratic Systems," Comparative Political Studies, No. 1, pp.3-44.
- _____. 1977. Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, CT: Yale University Press.
- Liske, Craig, William Loehr, and John McCamant. 1975. Comparative Public Policy: Issues, Theories, and Methods. New York: John Wiley and Sons.
- Lowi, Theodore. 1970. "Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy," Public Administration Review. May/June.
- _____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," Public Administration Review, XXXIII, pp.298-310.
- Malloy, James M. 1977. Authoritarianism and Corporatism in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Migdal, Joel S. 1977. "Policy and Power: A Framework for the Study of Comparative Policy Contexts in The Third World Countries," Public Policy, Vol. 25, No. 2, Spring.
- Montgomery, John D. 1978. "Population Policies: Sequences and Processes," In Patterns of Policy, John D. Montgomery, et al., eds.. New Brunswick, N. J.: Transaction Books.
- Nagel, Stuart. 1991. Global Policy Studies. Hounds Mills, England: Macmillan.
- Niskanen, William. 1976. "Review of Albert Breton," American Political Science Review, Vol. 70, No. 2, June.
- Peters, B. Guy. 1972. "Economic and Political Effects on the Development of Social Expenditures in France, Sweden and the United Kingdom," Midwest Journal of Political Science, Vol. 16, No. 2, pp.225-238.
- _____. 1977. "Developments in Comparative Policy Studies: A Brief Review," Policy Studies Journal, Vol 5, Special issue, pp.616-628.

- _____. 1981. "Comparative Public Policy," Policy Studies Review, Vol. 1, pp.183-197.
- _____, John C. Doughtie, and M. K. McCulloch. 1977. "Types of Democratic Systems and Types of Public Policy," Comparative Politics, No. 9, pp.327-355.
- Pryor, Frederick L. 1968. Public Expenditure in Communist and Capitalist Nations. London: George Allen and Unwin.
- Rose, Richard. 1993. Lesson-Drawing in Public Policy. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, Inc.
- Rose, Richard. 1972. "Why Comparative Policy Studies?" Policy Studies Journal, Vol. 1, No. 1, Autumn.
- Salisbury, Robert H. 1968. "The Analysis of Public Policy," In Austin Ranney, ed., Political Science and Public Policy. Chicago: Markham Publishing Co.
- Salmore Barbara and Stephen A. Salmore. 1973. "The Comparative Study of Public Policy, Symposium on Policy Studies Around The World," Policy Studies Jurnal, Vol. 1, No. 3, Spring.
- Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" The Review of Politics, No. 36, pp.85-131.
- Smith, T. Alexander. 1975. The Comparative Policy Process. Santa Barbara: Clio Press.
- Smith, T. B. 1975. "The Policy Implementation Process," Policy Sciences, No. 4, pp. 197-198.
- Warwick, Donald P. and Samuel Osherson. 1973. "Comparative Analysis in the Social Sciences," in Comparative Research Methods, Donald P. Warwick and S. Osherson, eds.. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc..
- Wildavsky, A. 1974. The Politics of Budgetary Process. 2nd ed., Boston: Little, Brown.
- Wilensky, Harold L. 1975. The Welfare State and Equality, Berkeley, CA: University of California Press.