



從政策科學的途徑來設計 台灣的未來

◎Michael Reisman 著/李明峻 譯

台灣是一個擁有先進產業和科學根基的國家，儘管其政治地位受到質疑，但仍被徹底地整合進全球體系之中。參與全球體系是有益的，卻亦極具有挑戰性，因為這是一個競爭激烈的體系。在其中，國與國之間爲了價值生產與分配數量你爭我奪。不論是在賽局、市場或者關係國家危亡的政治競技場中，有效的競爭均有賴於審慎的分析與規劃。對於一個像臺灣這樣的國家而言，政策規劃不能只侷限於獨立與國家安全的議題，而須延伸到各種不同的價值領域。舉凡維持與促進國內秩序；財富的生產和分配；台灣繼續參與國際市場所將遭遇的挑戰；教育制度的發展；國家共同體所需之重要技能及其產生與散佈的方法；安居樂業環境的發展；公眾健康的維持；對宗教自由及言論自由之保障；維護公平正義保障人性尊嚴等面向，都是政策規劃所必須處理者。一言以蔽之，維繫內外秩序並發展足以保障臺灣人民能享有生而平等的秩序，有賴於一個複雜的規劃及決策系統。關於此點，紐哈芬(New Haven)政策科學學派對於那些決定台灣未來的決策者或評估者將會有許多的幫助。本文將簡單扼要地加以敘述。

我們將要討論的這些觀念及方法是由四個要件所組成，而這四個要件又可組成一個工具。第一個要件被設計來讓人更有效地使用這個工具——我們稱之爲「觀測的立足點」，並提出一些必要的附屬步驟，以使該程序能夠更有效率地完成。第二個要件涉及此一觀測者看待這個社群的方式。就科學的角度而言，此種觀察主要可被設計於更能對哪些物品或者是焦點形成聚焦，也能助其去蕪存菁，而這個觀念上被稱爲聚焦或焦點者，正如同各種形式的鏡片一般。第三個要件與觀測者所見有關：亦即，其所欲施加影響的「過程」，會反向影響觀測者及決策者。第四個要件則是由決策或選擇的真實「技術」所構成。

以下，我們將依序討論上述每一要件。

1. 誰？

觀測的立足點與自我審查

綜觀所有涉及觀察並試圖影響社會過程的因素中，觀察和選擇的最關鍵因素是一你，因爲你的個性和自我這兩個互動的因素在人的內心發生作用，從而影響其認知與抉擇。

◎本文作者Michael Reisman是美國耶魯法學院的講座法學教授及政策科學的一大權威。

譯者李明峻 是新世紀智庫論壇的編輯委員。



在此有兩個決定性的重點：第一個重點一涉及地位問題—是不要以你所欲觀察的團體或社群的一分子的角度來看事情，而要從外人的角度出發。當然，這只是一種思考的方式，並不是真正地從其中抽離開來。舉例來說：假如你要檢測貴公司／銀行或班上同儕以找出增進行為效率的方法，不論你的地位如何，你還是你所觀察團體的一分子。然而，嚐試採取從外人的立足點進行觀察，是以一種方法給自己不同的視野，來看這個你所想要影響的團體以及團體中的你。

第二個重點是需要醒察自己就是觀察及選擇的工具。所有的人都會被各種影響及情境左右其視野及決策，並可能因而使其遭到扭曲。有三種可能的扭曲來源：(i)所有的人都可能存在情緒和一時性神經過敏；(ii)人人都會傾向於因集團、國家、語言體系而形成狹隘的地域觀；(iii)緣於接受某種特定組織性環境之密集訓練所產生的扭曲，例如經濟、生物以及法律等多方面的訓練。一個負責任的決策者、評估者應發展出自我檢視的方法，並且能對自己情感的傾向、次級地域主義以及體制性歧見加以定位，因為他們使你的決定發生曲解和偏差。在此，有一個社會科學的實用技巧可以解決此項任務。

2. 怎麼看？ 焦點

觀察者及決策者所需用以觀察、聚焦的「鏡片」是什麼呢？某些要求似乎極為明顯。亦即，它需要的是概括性的，「宏觀」的而非微觀的。真正的問題很少以非常有秩序的方式呈現，如「這是一個經濟的問題」，或者「那是一個政治的問題」，「這是一個法律的問題」等等。尤有甚者，吾人素來被訓練而信以為真的界線（舉例而言，地理上的以及學科上的界線），在真實世界中面對那些頻繁地跨學科、跨國界的問題時是不被接受的。強調概括性可以保障觀察者全面關照與特定問題相關的領域。同時，觀察者及決策者的資源有限，概括性的需求必須在某種程度上與經濟及選擇性的需求取得平衡。

理論對形成焦點而言是很重要的，因為觀察者明顯或不明顯地持有的理論將會決定那些特色、變數及關連性是否值得檢測。很明顯地，觀察者需要有關法律或權威決策的實存理論。純粹以條文為本或形式上的法理論，將忽視可能對實際決策形成嚴厲考驗、穩定而被預期的決策模式，從而忽略觀察者及那些嚐試影響特定社群行為模式者均應關心的問題。

若不予考慮那些影響行為的主觀因素，將是嚴重的錯誤。人們除了必須注意到口耳相傳與文獻所載者之外，亦須注意到實際上有何作為，這是一個基本常識。人們所說及人們所做應同時注意並重。我們稱之為強調理念（說什



麼、想什麼）與實際（做什麼）均衡的需要。與此相關的則是需要同時注意對什麼是正確的期待（一般法律著作的焦點），以及怎麼做會有效。我們稱之為權威（人們所認為正確者）及控制（實際將落實者）均衡強調的需求。

就社群組織的各種基本架構而言，我們所需的不是靜止的憲法，而是動態的、程序導向的憲政過程觀念。事實上，建立並維繫基本決策體制的決定不應被稱為憲法，因為這個字眼意指一份明確規範決策之實際執行及被預期如何執行的文件。這份文件未必能精確地反映這些層面的其中之一。因此，我們有需要注意憲政過程，因為那是一項持續的決策過程，權威及控制於其間逐步被建立、維持，並隨著時空移轉而變更任何社群的基本決策機制。

現代自由國家的公民需要額外的焦點。在這類國家中，主要的法律關懷之一已經是如何維持所謂的私領域或隱私。此項重點區隔那些以相當嚴厲懲罰規制行為的領域，以及那些不如此規範且其溫和處分亦非源自國家機器的領域，並使其形成明確的對比。此一焦點也因此將吾人所謂之「公共秩序」從「公民秩序」區隔開來。

3. 看什麼？

觀察的目標：權威與控制的過程

從事社會選擇或決策的所有目標都是要改變「外在」的那些行為，及導引出與決策者之偏好

相一致的價值生產與分配。但若只是簡單地將人所想要改變（或維繫）的程序適用於「外在」的某些事物，是否充分呢？顯而易見地，人們若能相當精準地刻劃這些過程，即較能蒐集到與這些過程相關且為其所需的資訊，並能在關鍵處施加壓力以確保變革。我們建議在處理被視為過程的互動關係時，使用六種面向來加以描述。我們稱之為「面向分析（phase analysis）」。你可以問問自己，（1）誰是該情境中的行為者（參與者），（2）什麼是他們的主觀、認同、對過去及未來的期待、及其需求（理念），（3）在那裏互動（情境），（4）什麼資源在特定的互動中被用來影響結果（權力的基礎），（5）這些資源是如何（how）被操控的，其採用的方式是強制或是說服，其所適用的對象是特定菁英或是廣大群眾（策略），以及（6）最後產生什麼效果（結果，輸出項）？

詳細列舉人們所欲尋求之事務可以更精細地描述輸出項。此點表面上看來頗為簡單，因為絕大多數的人什麼都想要，但是「什麼都要」又意指何事？從利害相關者以及動見觀瞻的學界立場來看，都需要對此有更加精確的描述。

拉斯威爾（Harold Lasswell）提出此一問題，並建議將人們所欲尋求者分類為八種「價值」。此處所謂的「價值」就是人們所欲尋求者，它們包括：權力、財富、識慧、技能、康適、情愛、尊敬與公義。社會中與以上各種價值之生產與分配，或是如拉斯威爾所言「形成



與分享」有關之特定部門，可為了解或改變而加以研究。

當觀察者掌握這些「面向分析」和價值的光譜，即可描述他所想要的任何過程、任何細節，並且精準地讓人可以辨識出影響行為甚至可以操控來導致變遷的不同因素。此種面向與價值分析可用以描述廣泛的社群過程；有效的權力過程；以及下面所要談到的建構過程。在一個特定的社群中，任何一種這些過程的結果，都可用下列價值的實際分配來加以描述（如權力、財富、識慧等）。

對法律家而言，建構過程因其社群政策制定與適用的特殊性而特別有趣。因為透過這個決策的過程，使得變遷往往能很經濟地完成。在此，進一步加以精緻化將能增進效率。我們常談到「決策」一詞，但這個辭彙失之於太過籠統。決策過程會牽涉許多組合作用或功能。界定決策的七項功能是有用的：

- * 情報：蒐集與社會選擇有關之資訊。
- * 倡導：鼓吹將特定政策制定為社群的法律。
- * 制訂：將社群政策制定成法律。
- * 援引：暫時界定偏離法律規範的行為。
- * 適用：將法律適用於特定的情境並決定處分。
- * 終止：終結現有法規或法律，並設計適當方法，以補償那些信任現有法規或法律將繼續存在的善意投資者。
- * 評估：以社群政策目標及所欲達成之結構

或人事變遷，來衡量整個決策過程的總效益。

4. 做什麼？決策的智力工作

以消費者為基礎的社會生活而言，其特色之一是人不斷地在為自己或別人做選擇。很多的選擇都是在一時之間受刺激而以直覺作成。有些選擇（像職業或投資一類）是在較長時間深思熟慮下所作成。至於複雜組織的選擇行為往往是集千百人之心血而成，且動員很多領域的專家，經月歷年才達成。

經濟學家假設「市場」會做選擇，但市場的存在本身即假定了某些持續性政治與法律決策的存在。法律學家在這方面特別敏銳，因為他們必須創造新的組織，這不只是一要作選擇，還要設計各種連貫一致的選擇過程。他們必須能清楚地描述這些過程，以使其他人能了解並掌握預設的角色。因此，決策可能是一種突發性的反應，也可能被有系統地加以描述和分析。

要確定一個問題首先需要清楚地陳述個人的所好。吾人稱此種決策過程中主要的智力工作為「確立目標」。

要確立目標必先釐清過去可能與達成此一目標相關的經驗。問問自己或別人在同樣的情形下，究竟如何在過去達成特定或類似的目標是相當合理的。這種對過去所作的研究將使適當的策略、所將遭遇的阻礙、所能動員的資源和盟友、主要的對手和競爭者等等，一一浮現出來。檢討過去與當前目標相關之事，使人得以



掌握未來落實時所可能取得的技術，並且能從過去的成敗中記取教訓。吾人稱此種回顧過去動向的工作為「趨向分析」。

當然，過去所發生的事未必會在未來重複。過去的事件鑲嵌於其脈絡之中而受到影響。若能確定同樣的脈絡會在未來重現，便能確定在過去有效之策略同樣能在未來發生功效。然而，情境往往隨時空而變遷，有時如狂風驟雨般全然變化，有時改變相當有限而仍會對結果有所影響。對過去所作的檢討，只有在未來脈絡沒有重大變化時才會繼續有效。這種界定並分析情境要素的工作，吾人稱之為「因素分析」。

法律忠實地反映過去，並意味著只有忠於過去的協議及法規才是其所要處理的內涵。事實上，相較於其他社會科學，法律可說是「只」關心未來。它和其他用以解決問題或作成選擇者相同，其關心旨趣在於將來增進落實預期目標（或避免所欲防範問題發生）的可能性。但這需要對可能方式加以評估，看看那一種在未來可能有效。沒有人是先知，但可能預設幾種未來的可能性，以評估各種方案在未來是否能真正落實。這種對未來可能性的建構並與策略選擇相結合的工作，吾人稱之為「預測」。

必須注意的是，以上所談各種與策略選擇相關的智力工作，必須依賴法律界以外各行各門的專家來做。「趨向分析」是歷史學家的功能之一。「因素分析」是社會學家經常涉及的範圍。「預測」的功能更是所有從事社會科學研

究者幾乎都要處理的。法界、經濟界及政治界的佼佼者對於策略選擇最明確的貢獻，乃在於決定許多可能達成目標的策略。如果對過去所作的檢討指出舊有的方法之中有比較可能達成目標者，即可直接加以適用。但若發現以往的方策不可能達成目標，或者有其他可能更好的選擇時，則智力的工作即轉化為創造可能的選擇。人們想要達成某些理念而又非採取特殊作法不能成功時，往往會求助於專家；而專家則須創造出可能的策略。我們稱此種工作為「方





案創新」。

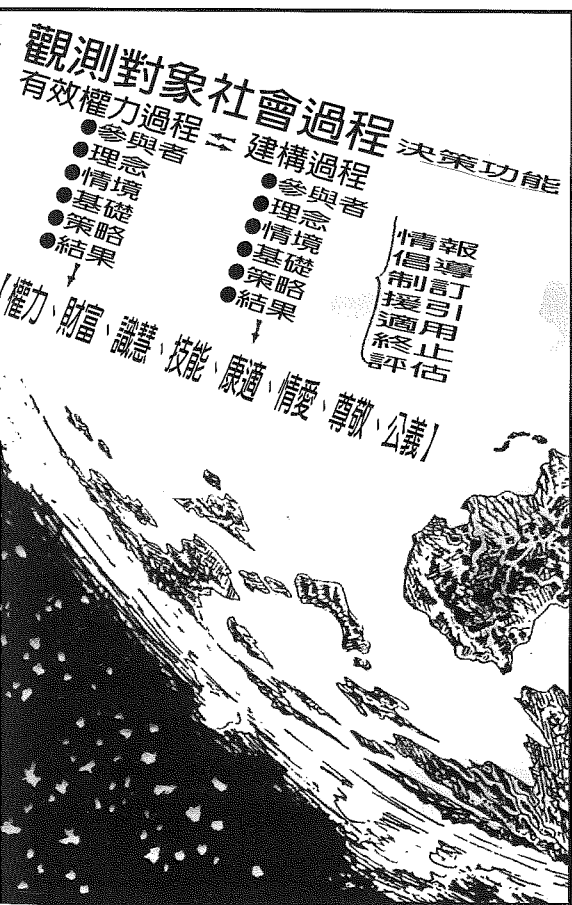
以上所建議的方法可用下面的圖來表現。

綜言之，這四個項目（觀察的立足點、焦點的選定、社群目標的描述與智力工作）組合成一個複雜的工具，可以在任何環境中作出更有效的政策制定與方案選擇。良好的工具極為重要，而執行者的技巧和裁量亦同等重要。同時，實踐的重要性也不應被低估。工具如果不能夠實用，正如同將棒球規則、說明書讀得再

熟，若不真的下場練球，即不可能在職棒大聯盟獲勝一般。謹慎自省運用時，策略選擇的工具將更能有效發揮。

這類方法當然必須注意到其所應用的環境。有些決策必須在一瞬間作成，而這些智力工作常常不能擁有充裕的時間和廣泛的討論。值得注意的是，個人和組織在許多情況下其實不需要急迫地立刻作出決策。有些最重要的決策往往歷時一年半載。事實上，有些決策是一種持續的過程，不斷地回應環境變遷，不斷地檢討方案是否貼切合用、趨向分析是否適當、要素分析是否正確等等。很明顯地，對某些資源所作的投資可以增進決策模式的運作效率，但是須考慮報酬遞減率的問題。在一個組織中，決策者所要面臨的基本問題之一就是如何掌握報酬遞減的關鍵點。

◎



圖表出自Reisman & Schreiber, Jurisprudence: Understanding and Shaping Law (1987)一書，翻印已得許可。