

建立政策分析中立專業的制 度：鞏固型民主國家中 提昇客觀與平衡的資源*

David L. Weimer**

莊文忠譯***

摘要

對任何政治體制而言，要建立一個有助於獲得客觀的和衡平的政策分析的制度，都是一種挑戰。中立專業的價值經常與回應性的價值處於一種難以取捨的狀態，尤其是在行政權運用方面。不過，制度的設計者在為提昇客觀的和衡平的政策分析進行制度安排時，也並不全然是沒有任何資源可用：創設組織時可以設計一種誘因促使其追求中立專業的信譽；透過各種獨立的形式讓組織免除政治性回應的要求；建立以專業規範為基礎的公共論壇互動模式來化解對政策預測的衝突；透過參與國際性組織來平衡相對立的國內偏見；致力於資訊的透明化，有助於觀點的平衡和以權力的濫用為恥。本論文由強調運用這些制度性資源的設計邏輯切入，舉例說明

* 本文為 David L. Weimer 教授於民國 93 年 6 月 28 日，發表於由世新大學行政管理學系以及公務人力發展中心共同主辦之「民主鞏固與行政改革」國際學術研討會。原文為英文稿，經講者同意翻譯成中文，並授與中文版權，由莊文忠教授翻譯。

** 作者為威斯康辛大學政治學系暨拉佛利公共事務學院教授。電子郵件信箱：weimer@lafollette.wisc.edu

*** 譯者為世新大學行政管理學系助理教授。電子郵件信箱：jwj@cc.shu.edu.tw

其在美國系絡中的使用情形,並思索如何進一步應用在鞏固型民主國家。

關鍵字：中立專業、制度設計、政策分析

壹、前言

Herbert Kaufman(1956)綜觀美國公共行政的演進是追求代表性、行政領導和中立專業等核心價值。他將公共行政的中立專業定義為：「一種以專業的方式從事政府工作的能力，它是根據明確的、客觀的標準而不是個人的、政黨的或其他諸如此類的義務和效忠」(Kaufman, 1956: 1060)。在政策分析很清楚地被認為對政府績效具有非常大的價值之後，Hugh Hecklo(1975)在近二十年後撰文呼籲應該關注美國行政部門的政策分析能否維持中立專業這個面向，他的呼籲一直延續至今。在行政部門之中究竟能否維持政策分析的中立專業？若答案是否定的，那麼遑論及是否能夠將此一中立專業進一步予以制度化。

政策分析的中立專業意涵需要提出一些解釋。Kaufman 將其定義廣泛地延伸應用在公共行政領域，他將此一能力視為與 Woodrow Wilson 要求行政與政治分開是一致的。從狹隘的觀點來看，行政的中立專業是指有效地完成合法政府所制定的憲政政策；新公共行政摒棄此一狹隘的觀點，進一步尋求去影響政策的選擇(Marini, 1971)。政策分析提供一種既科學又藝術的工具，來影響有助於建立美好社會的政策選擇。就此一目的而言，政策分析可以界定為：建構與評估公共政策問題的不可欲狀態，從所有相關的社會價值面

向，有系統地比較針對此一問題而提出的各種備選方案。政策分析的中立專業不但引用適當的方法來評估問題和預測政策方案的可能後果，而且在社會價值的選擇和主張上也保持其中立性，提供各種方案的比較基礎(Weimer, 2002)。是以，在問題的評估或預測上有任何故意扭曲或嚴重的疏忽，或是未能考量到重要的社會價值，都是違反中立專業的作為。

中立專業又是否總是具有社會可欲性呢？要回答此一問題時，先思考 Hank Jenkins-Smith(1990)對開放的和封閉的政策論壇所做的辨別是非常有用的。封閉論壇的參與者侷限為少數特定的一組政策分析人員，這些人通常是政治決定的，舉例言之，在公共議程上被排除的議題可能被行政部門的政策分析人員所格外重視，這種封閉論壇將引發喪失中立專業而又無法立即被修正的風險，導致提出拙劣的政策建議，而此一建議對不良的政策選擇造成某種程度的影響。反觀開放的政策論壇，允許任何有興趣者的參與，舉例言之，進入公共議程的議題都可能吸引不同的利害關係人進行分析，雖然此一論壇中可能出現「沉默的輸家(silent losers)」(Weimer and Vining, 1999: 156)，在分析報告的提出和取得注意方面，也有可能出現資源的不公平配置，但利害關係人的參與可以讓所有的社會價值得以充分顯現。可惜的是，在眾多相互競爭的主張中，若沒有政策分析人員的協助評鑑，決策者可能無法從不同的論點中取有有效而衡平

的分析，尤其是當有效性評估需要特殊專業知識時，政策分析人員的地位更形重要。因此，即使在開放的論壇中，保有中立專業或許是需要的。

在以下的章節中，本文將構思在行政與立法機關中將中立專業予以制度化的可能性。個人初步結論認為，在立法機構中維持中立專業的可能性比較高。雖然此一結論可為總統制得到一些制度設計的明確建議，但對選舉上將立法與行政功能合併的內閣制而言，這些建議就不是那麼的明確可行。因此，本文也思考幾種資源，尤其是組織的獨立性、專業規範、國際約定及透明化等，這些資源也許有助於在特定的政治體制下找尋將中立專業予以制度化的方法。

貳、行政與立法的中立專業

雖然這種說法可能引起某些研究美國政治發展者的不滿，但有人主張即使進入到二十世紀，美國仍然是致力於民主鞏固的基礎工程，因為參議員直到 1914 年才是直接選舉產生的，而婦女也是到 1920 年才取得投票權。至於有關行政改革方面，就像大英國協在 1854 年提出「諾斯科特-特里維廉報告(Northcote- Trevelyan Report)」一樣美國是在 1883 年通過「潘德爾頓法案(Pendleton Act)」後，文官制度才進入專業行政的發展階段。但是，第一次世界大戰期間，

暴露出美國聯邦政府官僚體系的有限能力和沒有一個整合國家預算機制的問題，提供了採納「經濟與效率委員會(Commission of Economy and Efficiency)」在 1912 年所提建議的動力。

1921 年的「預算和會計法案(Budget and Accounting Act of 1921)」設立了兩個機構，企圖將中立專業引進聯邦政府的公共財政領域(Mosher, 1984)，一個是「預算局(Bureau of the Budget, BoB)」，也就是現今所稱的「管理及預算局(Office of Management and Budget, OMB)」，最初主要是支援總統審核和修正聯邦機構的年度預算。另一個是「會計總署(General Accounting Office, GAO)」，是一個由審計總長所領導的獨立組織，負責稽核聯邦政府的支出，早期是設於財政部之下，往後數年，會計總署變得非常像是國會的機構，因此，到了 1945 年乃正式轉為設置在國會之下。

參、行政部門方面

預算局自其創設後就塑造了中立專業的信譽，該局的首任局長 Charles Dawes 深受其在一次世界大戰期間與英國文官的接觸經驗所影響，企圖建立一個非政治性的組織，將焦點放在政府的經濟面向(包含精簡政府本身的運作)，拒絕在政策制定上扮演一個明顯的要角(Berman, 1979: 5-8)。從其創立到 1930 年，此一機構積極地監

管各機構的預算，與總統追求政府財政賸餘的目標是相互一致的。雖然 Roosevelt 總統所任命的第一任局長，因為意識到預算局被明確地要求暫時配合處理經濟蕭條問題，可能會變成是長期性任務和持續導致政府預算赤字而辭職，不過，預算局在政策發展上的參與已經是更為明顯，尤其是 1939 年，依照「總統所屬行政管理委員會(President's Committee of Administrative Management)」所提之「布朗羅報告(Brownlow Report)」的建議，預算局由原來隸屬於財政部轉移到隸屬於總統的「行政辦公室(Executive Office)」之後，該局在政策發展所扮演的角色隨著二次大戰期間的需要而日益吃重。

由於一些有關預算局是否應該保持中立專業的爭論和該局過去所建立的信譽，使該局在資訊和支持的提供方面不必對行動積極的總統有太多的回應。如 Terry Moe(1985)即認為預算局的中立專業使得那些除了依賴其專業能力外別無選擇的總統感到挫折。Patrick Wolf(1999)則提出具有說服力的不同論點，認為實際的情形並非如此，他指出預算局在許多領域內均被賦與責任，他也注意到預算局事實上也扮演了「調解者(referee)」和「代罪者(whipping boy)」的兩個重要角色。作為一個調解者，許多行政機關之間管轄權責的爭議在上達總統之前就被預算局給化解了；作為一個代罪者，預算局成為那些想要自預算中刪除討好選民的額外支出法案的國會議員和行政首長所依賴的對象。在這段期間，預算局似乎同時兼具中立

專業和政治回應性。實際上，預算局在中立方面的信譽，尤其是與國會的互動上，提高了它對總統的價值。

然而，在 1970 年代和 1980 年代，預算局在中立專業方面的信譽逐漸下滑。在 1970 年，預算局進行重組並更名為「管理及預算局(OMB)」，政治任命的人數除了原先的五個最高主管外再增加五名(Hecl, 1975: 85)，這些政治任命的人取代了原先在機構內主管審核部門的常任文官。在 Reagan 政府初期所任命的管理及預算局局長，前眾議員 David Stockman 所扮演的鮮明角色，及刻意地操弄公共預算的預測來支持行政部門的政策，進一步弱化了管理及預算局在中立專業方面的信譽。

管理及預算局的改變代表一種徵候，即 Francis Rourke(1992)所指出的，在國會和白宮內部對文官的中立專業產生質疑的趨勢升高，過去他們被認為應支持其所屬機關的特定方案，而不是對各種可能的備選方案提出中立的建議。白宮努力爭取對聯邦官僚體系的政策發展有更大控制權的結果，導致管理及預算局愈來愈政治化，其後果則是國會議員對管理及預算局的信任度愈來愈下降。

不像美國的文官系統主要是採取機關內升遷的途徑，英國的「文官總部(Home Civil Service)」甄補通才並在各部會間輪調，有鑑於部長的任期較短，及其普遍對所掌管的一部會缺乏專業知識，資深的文官在提供政策分析方面扮演一個主要的角色，這對主管的管

理效能可能是一種損傷(Barberis, 1996: 4)。在這種英國政府的模式下：部長接受是他們自己而不是個別的文官，必須負起政治責任的信念；相對地，文官也接受他們自己並沒有制定與其部長的政策觀點不一致之決策的正當合法性基礎(Campbell and Wilson, 1995; 32-33)。常任專業文官的概念即是，假定這群文官能夠堅守立場，當其政治上的長官所偏好的政策理念是毫無價值時會提出忠告(Campbell and Wilson, 1995; 302)，但是無論最後做出什麼政治決策，文官也都會忠實地執行，導致世界上的許多國家都做效學習英國政府的模式。

自從 1970 年代之後，正當美國國內有愈來愈多的注意力放在文官在政策分析保持中立專業的能力時，同時也有人開始注意到英國政府模式的效能。Colin Campbell 和 Graham Wilson 對於「後英國政府模式(post-Whitehall model)」的出現舉出數個原因：政府內部和外部成立不少提供政策分析的機構，破除掉過去實際上由文官把持佔有的情形；政策單位(Policy Unit)的角色擴張，機構內的文官像美國的白宮工作人員一樣，是獨立運作的，讓首相能夠捨棄或挑戰各部會的文官所提出的政策分析；文官作為一種志業的信念腐蝕；Thatcher 政府時代新一代文官的社會化過程中，對政府所支持之方案的熱情勝過於提出真誠的批判。

由以上對美國和英國最高層政府提供政策分析的簡要的說

明，指出行政部門內部的文官在政策分析中維持中立專業所面臨的困境。管理及預算局和英國文官的中立專業曾經是普遍被接受的，無庸置疑地，每個組織的確對其中立專業提供相當大的包容力，不過，其信譽的消逝導致它們既無法折衝政府部門之間的爭論，也無法為政府的決策提出令人信服的支持。極端的黨派色彩總是施壓要求這些組織必須做出政治性回應，造成它們一旦失去信譽，要再輕易地獲得是不太可能的事。

這些論述不應該阻斷鞏固型民主國家企圖在其官僚體系中建立分析能力的念頭，吾人可以輕易地指出在美國聯邦政府的官僚體系中，有許多單位在政策分析中都能夠保持中立專業，甚至因此而建立信譽，特別是那些處理技術和科學議題的單位。更確切地說，這些論述應該更能夠鼓舞他們去思考建立政策分析中立專業的各種組織環境。

肆、立法部門方面

會計總署自從脫離行政部門後開展其相當獨立的組織生命，最重要的是，它是由有十五年固定任期的審計總長所領導。會計總署經歷過幾個階段的演進(Walker, 1986)。在二次世界大戰之前，會計總署的焦點主要是放在財務控管上，直接審核行政機關的支出。在

二次大戰期間，由於業務量的急劇增加，使得此種直接控管的方式變得不可行，導致會計總署轉換為稽核功能，將較多的注意力放在機關的程序和作法上，而不是個別的業務上。在此期間，會計總署變得非常像國會的機構，對國會的委員會和個別議員而言，它在政治上的價值之一在於它可以取得行政機關的資料且又具有中立性的評價。1970年代期間，會計總署成為產製政策分析的角色愈來愈明顯，部分原因是為了應付聯邦政府在社會政策的角色愈來愈吃重，同時也是接受國會指示，企圖去對付日益強大的行政部門。1970年的「立法機關重組法(Legislative Reorganization Act of 1970)」指派會計總署從事政策評估和成本效益分析的任務，1974年的「預算與節流控管法(Budget and Impoundment Control Act of 1974)」要求會計總署在政策評估方面扮演更重要的角色，包含支援國會委員會發展能夠納入立法的評估指標，會計總署的報告通常是公開的且會提出一些建議。

其他三個機構扮演或曾經扮演向國會提供政策分析的角色。自1914年起，隸屬美國國會圖書館的「立法參考服務處(Legislative Reference Service)」，開始向國會議員提供機密報告，1970年，此一單位擴編並更名為「國會研究服務處(Congress Research Service, CRS)」，國會研究服務處除了仍繼續處理國會議員所要求提供的資訊，也主動進行一些重大的政策研究，及針對一些國會在未來可能

會要知道的議題從事策略性規劃(Robinson, 1989), 組織的人員經常針對特定議題提供資訊交流和擔任國會委員會幫手的工作(Whiteman, 1995: 48)。以 2001 年會計年度為例, 它提供了 2,200 份的機密備忘錄、41,000 通電話特別諮詢和 2,600 次個人簡報(Congressional Research Service, 2001: 3)。它所提供的備忘錄並沒有提出建議, 這種結合機密性和免於提供建議的特性, 讓它可以提出中立分析。不幸的是, 此一特性也讓國會研究服務處無法在政策辯論中經常扮演公開而引人注目的角色。

「國會預算局(Congressional Budget Office, CBO)」在公共辯論上扮演一個比國會研究服務處更受人矚目的角色, 它是在 1975 年所設立的, 在預算資訊的提供上, 就像是國會的管理及預算局, 應國會委員會的要求進行預算的分析, 並予以公開出版, 報告中亦不做明確的政策建議。

國會預算局並非很快地就建立中立性的信譽, 在國會長期受到民主黨的控制和委員會主席也是受民主黨控制的情形下, 國會預算局被共和黨視為具有黨派性的並不令人意外。第一任主席 Alice Rivlin 努力為國會預算局建立一個較為廣博的和獨立的使命同時招致兩邊人士的批評, 在稍微縮小其企圖心和 1984 年任命溫和的共和黨人 Rudolf Penner 擔任主席後, 幫助國會預算局建立眾人對其非黨派性和中立性的重要認知。在眾議院仍然是由民主黨所控制之

際，國會預算局在其報告中仍能指出 Clinton 政府的健保方案預算過高，對確立國會預算局的非黨派性和中立性也是有所助益的。值得注意的是，雖然國會預算局在預算和負債的推估和管理及預算局的數據大致上相當(Kamlet et al., 1987)，但一般認為國會預算局的數字是較可信的。

「技術評估局(Office of Technology Assessment, OTA)」則是在 1972 年成立，在科學的和技術的議題方面向國會提供建言。指導委員會的組成是由政黨和兩議院公平分配，如同國會預算局一般，它的顧客也是國會的委員會。同樣地，技術評估局也不提供明確的政策建議。因此，它在提供有關科學和技術議題的中立分析方面，對外能夠發展出一種極有權威的聲譽。不過，它在國會內部的信譽評價不一，因為它的研究結果總是特殊的政治利益相互衝突(Bimber, 1996: 95)。還有，也許是因為國會的議員能夠在大學、智庫和專業協會等其他管道接觸到科學和技術的專業知識，技術評估局並沒有培養出廣大的支持者。1994 年，由共和黨所控制的新國會企圖藉由刪減國會本身的人事，傳達其對降低聯邦政府赤字所做的承諾，與其精簡那些對國會議員有極高政治效用的人事或委員會的工作人員，不如將大刀砍向四個國會的所屬機構(Carney, 1995)，因此，會計總署、國會研究服務處和國會預算局都經歷過人事精簡，而技術評估局則是在 1995 年完全被裁撤。

儘管技術評估局被裁撤掉，國會所屬機構的整體經歷在建立政策分析的中立專業的可能性方面比行政機構的經歷更令人感到樂觀，撤除國會研究服務處主要是為國會議員提供機密的資訊和分析不說，會計總署和國會預算局兩者已經在政策議題上將技術的、中立的和非黨派的分析帶進公共論述方面，建立了成績和信譽。不過，將此一推論延伸到美國以外的情況則必須謹慎，本質上，美國是行政和立法部門權力分立的極端個案，將管理及預算局和會計總署、國會預算局的經歷拿來比較可能是一個特殊案例，至少，任何直接以國會所屬機構為基礎的模型，只有在一個有較強勢或相對強勢國會的總統制是比較適用的，這個認知是很重要的。

不過，吾人可以擷取出國會所屬機構中，制度的設計者可能會認為很有用的幾個一般的特性。首先，每一個機構都有非黨派的領導者，他們的任期不是直接受到立法機關的政治控制。不像行政機構的首長是政治任命，必須隨著新政府的上台而輪替，會計總署和國會預算局的首長分別有十五年和四年的固定任期，因此，他們的職位並不是直接受制於國會的黨派控制。事實上，尤其是國會預算局這個個案，這些機構在中立專業方面所建立的信譽，對於黨派控制的轉變所引發的不確定性提供了最好的保護作用。

其次，就機構而言，每一個機構均向立法機關提供高價值的服務。會計總署憑藉立法的授權和眾多的工作人員，幫助國會取得許

多行政機關活動的資訊，這些資訊是無法利用其他方法取得的。相對於管理及預算局，國會預算局提供了有關預算和經濟預測的另一個可供選擇的來源。國會預算局透過提供一個預估各種備選方案所需預算可共同接受的基礎，幫助國會內部的政策辯論有所進展。甚至，相對於行政機構，會計總署和國會預算局的信用價值被認為是對國會有利的，此一認知可以他們抵擋國會議員為了某些短期政黨利得的誘惑所施之壓力。

伍、提昇中立專業一般性資源

許多鞏固型民主國家都是實施內閣制，立法與行政的權力分立界線並不清晰，甚至某些屬於總統制的國家，也沒有充分成熟的立法能力來支持類似美國所成立的具有效能的立法研究機構，雖然，在這些情況下要建立政策分析的中立專業，需要有適合這些特殊政治體制系絡的制度設計。不過，制度設計者能夠善用幾種一般資源：獨立性、專業守則、國際規範及透明性。

(一)獨立的組織：準政治智庫

諸多不同的因素可能構成鞏固型民主國家在政府組織內部建立中立專業的障礙：不健全的官僚能力、官僚必須具有政治性回應的強烈壓力、及官僚體系的僵固性，這些因素或許是來自於文官體系企圖將官僚與選舉政治隔離。在這些情形下，要建立政策分析的中立專業最簡單的方式是由正式政府組織以外的機構來進行政策分析，透過這樣的安排是做得到的(Bremer, 1984: 12)。此一安排的重要元素之一即是賦與政策分析的外部提供者有充分的獨立性，其中立性才能確保並獲得認可。

在某些國家中，智庫可以在政策分析中提供中立專業，例如在美國，許多觀察家會認為「未來資源(Resource for the Future)」在環境政策的分析上提供中立專業；又如一些具有中立色彩的智庫，像「布魯金斯機構(Brookings Institute)」或「美國企業機構(American Enterprise Institute)」普遍被認為在評估政策問題方面可以提供中立專業，但在政策備選方案的建議方面，一般則是認為較不中立；此外，有一些信譽卓著的非營利研究組織，諸如「蘭德公司(RAND)」和「人力宣傳研究公司(Manpower Demonstration Research Corporation, MDRC)」在委託研究方面的中立專業素有聲譽。

一些沒有發展良好的智庫部門的國家，可能會設法在行政機關

內部設立一些準獨立性質的研究單位，例如澳大利亞的做法即是一例(Jarman and Kouzmin, 1993)，或者是支持大學的研究單位。然而，當這些研究機構是附屬在行政機關之下時，要完全取得充分獨立性，以建立其中立專業的聲譽可能是非常困難的。而在大學內設置的研究中心，由於學術的誘因是鼓勵基礎的和新奇的研究，而妥當的政策分析則是傾向對應系絡的特殊性和不必然能夠在新智識觀點上有所突破，因此要確保一種平穩的和恰當的提供政策分析也是有其困難的。

設想一個鞏固型民主國家在政策分析上，尋求建立提供中立專業的獨立組織，成功的制度設計需要三個重要的因素。第一，該組織的高層領導者不能具有黨派色彩，且其任期相對長於政府(行政部門)的平均任期。在主要政黨之間若能在任命時具有共識，選擇一個不具黨派色彩的領導者是很有可能做到的，或者透過將推荐人選的責任交由黨派色彩較淡的人，像法官之類的，也可以解決此一困境。在行政權輪替後，獨立組織領導者的任期仍延續的好處不祇是提供獨立性，而且也是一種透過獨立地取得中立信譽的誘因，此一中立性在輪替後對組織的領導者可以提供一種保護作用。

第二，組織的資金不能依賴年度的撥款，一個愈依賴撥款的組織，它的獨立性愈薄弱。組織的資金應該如何提供呢？一種可能性是核定一筆足以保證孳生充分收益來付擔主要營運費用的資金。另

一種可能性是允許組織從一些現有的收益途徑籌措資金，例如美國聯邦銀行體系利用銀行營運所得收益中取得部分資金提供給所屬的研究單位和委員會。將某些稅收專款用在支持這些獨立組織也是可行之道，雖然政府常常將這些收益來源拿走，但在大部分的政治體制中，此種做法比將年度撥款減少，甚至完全取消還來得困難一些。

第三，賦與獨立組織一些與政府有關的例行性分析任務，來證明這些組織的效用，並可以將這些分析結果更直接地與政策制定過程相連結。一個擁有真正獨立地位的組織，其風險就是不具有政治回應性和脫離政策過程的運作，要求這些組織對政府的例行活動提供分析，例如預算、立法重新授權、法令訂定等，可以在定期向政治人物提供有用資訊的基礎上，將組織納入政府的運作過程中。假如組織所提供的資訊很容易得到檢證，例如預算或經濟預測，那麼其透過提供資訊的方式也可以成為建立可信度的一種管道。在某些領域的效用若獲得肯定，可以增長政治人物對該組織的信任，進一步將它納入政策過程之中，並可能建立對其日後獨立地位的支持。

(二) 引進專業的機制

專業可以替制度設計提供幾種資源。除了在其實際領域內的專業知識外，他們還可以為想要進入此一領域的成員訂定標準，利用專業規範來維持適當的行為，若政策分析要成為一個具有健全的規範來保證其中立專業的行業，這種要求是很自然的。至少從儒家將遵循社會秩序視為一種美德開始，嚴格的倫理準則在公共行政領域內已經是根深蒂固的。如同前文所討論的，英國的文官有去除黨派色彩的有力規範。其他國家如法國，則是透過國家高級文官訓練所，藉由正式訓練的方式將一般的規範灌輸給學員(Smith, 1999)。

雖然「美國公共行政學會(American Society for Public Administration)」在其所發行的每一本期刊的封底都會印上倫理規範就此一行業而論，其作用是很有限的，因為他們並無法控制哪些人可以進入文官系統；「公共政策分析與管理協會(Association for Public Policy Analysis and Management)」甚至對實務上的政策分析沒有影響力，也沒有建立任何倫理守則。在公共服務內部缺乏支持的傳統下，鞏固型民主國家可能會發覺，要建立健全而有力的中立專業規範來對抗政治回應的直接壓力是有其困難的。

一個較為可能的策略是借用其他不是為政府服務而成立的行業所制定的規範(Bardach and Kagan, 1982)。從那些在相關行業中已

經具有高度聲譽的機構中招募人員，賦與獨立的任務，或許可以更有效地抵抗黨派的壓力。舉例言之，那些對有關健康的行業具有強烈認同的人若是能夠到機構內服務，可以預期的是，他們會遵守有關健康政策分析的規範，避免由資料中做出不適當的推論。限制之一是這些行業可能存在和所有的社會價值不完全一致的規範，例如，對健康本身的重視就可能忽略個人選擇的價值。利用此一方法的另一個限制是，伴隨著規範而來的是可能扭曲分析結果的專業誘因，例如支持以行業自我管制的方式限制入業條件的政策就是一個例子。還有另一個限制是，相當少的行業會提供有關跨領域政策分析的規範，或許專業的經濟學者最接近此種角色，他們的確是在政策分析中經常被批評為過度強調將經濟效率當成首要價值。然而，在傾向給予集中化和有組織化的利益較大影響力的代議制民主系絡中，若做法得當，對效率的強調也許是可欲的，即考量分散的和無組織的利益必須承擔的成本和效益(Ving and Weimer, 1992)。由於經濟學家的技能在私部門是有價值的，他們可能比那些接受公共服務專業訓練的人更願意冒著被政府部門解雇的風險，來捍衛他們對中立專業的信念與堅持，因為後者較少擁有在私部門具有價值的技能。

與其聘用行業的成員進入政府機構，他們在機構內的行為受到就業動機的嚴重影響，另一個可行的制度設計是成立顧問委員會，

將那些與特定議題有關的專家聚集在一起，德國運用這種顧問型態已經有很長的歷史(Wollmann, 1989)，而在美國被廣泛地運用。在美國，聯邦機構運用顧問組織是受 1972 年的「聯邦顧問委員會法(Federal Advisory Committee Act)」的規範，該法要求在籌組顧問委員會時必須尋求觀點的平衡和要求委員會必須公告且對社會大眾開放。針對負責科學和技術議題的顧問委員會所做的研究結論指出，在促成科學和非科學不同觀點的妥協，及成功地界定那些應該被視為科學議題的明顯界線，因而不致於遭受非科學家的挑戰方面，委員會是非常有效果的(Jasanoff, 1990; Smith, 1992)。一般而言，嚴格地區分科學與政治是不切實際的，且相較於明確地將科學整合到政策制定中，試圖去保持此一明確的界線經常會產生較多的衝突(Jasanoff, 1990: 230-231)。

在美國，將利益和專業與政策制定的連結更為緊密的努力可以由兩種管制途徑來觀察。第一，在傳統的管制系統中，協商式的規則制定嘗試將利害關係人納入實際的規則設計之中，考量到加快管制的過程的減少後續的法律挑戰，其結果是有好有壞(Langbein and Kerwin, 2000)。第二，某些個案實際上是授權委託私部門組織制定實質的規則，例如網域名稱的分配以行政授權的方式交由「國際網域名稱與位址管理組織(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)」負責，而死人器官移植的分配則是以立法授權

的方式交給「器官勸募和移植網絡(Organ Procurement and Transplantation Network, OPTN)」(Weimer, 2004)。

要有效地運用顧問委員會必須賦與適當的行政能力。有些人必須有權決定什麼人可以加入委員會、要完成什麼任務、可以取用那些資源(包括行政部門使用的)、及應該提供哪一種形式的報告。雖然特定的機構可以完成這些任務，但是，一個更健全的方式可能利用較為集權化的組織來管理這些過程，就像美國的「國家研究委員會(National Research Council)」和「藥物學會(Institute of Medicine)」，一個替多個機構服務的管理組織比為單一機構服務的組織更能立於一個較有利的立場，來抗拒偏袒委員會成員的壓力。

(三)國際約定的承諾

國際組織和國際規範可能透過許多重要的方式來影響國內的公共政策(Cortell and Davis, 1996; Abbott and Snidal, 1998)。有些影響是直接而明顯的，例如，「國際貨幣基金貸款(International Monetary Fund Loans)」的條件是要求接受者採取特定的政策(Bird, 1996)或者像「歐盟(European Union)」這類的組織則是設定各式各樣的標準作為成為會員的先決條件。在這類案例中，執政者實際上可能會對這些以不同方式對其施政「有所束縛」的要求表示歡迎，

因為這些要求可以幫助政府去抗拒一些受民眾歡迎但成本高的政策，或是堅持一些雖有利益但不受民眾喜好的政策。當國際規範強化國內特定利益團體的地位時也可能造成其他影響，例如人權或環保主張。機構成為國際組織的成員是否有助於提昇其在國內的中立專業？

吾人可以想像一個非常極端的途徑：為了將政策分析的某些形式予以標準化的特殊目標而成立國際性組織，例如預算和經濟預測。以此極端的形式而言，某個區域內的鞏固型民主國家可能聯合支持一個機構來協調和評估國家層次的經濟預測和設定各類分析和評估的標準，機構的支持有助於國內的分析者朝中立專業的方向努力。一個較不極端的途徑是將定期審核的要求載入國內分析機構的章程之中，由國際參訪的委員負責針對機構的專業和中立性提出報告。

(四)較高的透明度和公開反對的觀點

讓社會大眾可以取得分析報告，可使機構受到有利害關係的人，甚至可能是一些沒有利害關係的旁觀者所監督。同樣地，徵求各界針對分析報告提出評論和讓報告可被取得，不但可能創造一種中立專業的誘因，而且在分析報告不符合中立專業的情況下，可以

提供修正的機會。這是在 1946 年的「行政程序法(Administrative Procedures Act)」設定法規制定過程背後的基本理念，由政府機構公開提出法規，有利害關係的各方提出評論，政府機構在公布最後的法規時必須對這些評論做出回應。直到近幾年為止，實際的過程都是以書面方式為主：在聯邦政府公報公開告示，由有利害關係的各方提出書面評論，將書面文件堆放在機構的總部。配合 2002 年的「電子化政府法(E-Government Act)」，目前正由管理及預算局致力於建立一個單一窗口，負責存取所有發展中的法規制定和將電子評論附於備忘錄之中。社會大眾可以完全取得最後的備忘錄，因此他們可以快速取得所有評論。目前也已經進行一些有關「電子對話」的實驗，允許參與者可以接觸到正在進行的線上對話(Beierle, 2003)。

有一種相似的方法可能可以應用在政策分析上(Vining and Weimer, 2001)。負責產製政策分析的機構應該定期將分析報告上網公告，有利害關係的各方可以針對報告自由刊登評論意見，可以是就其假設或方法提出質疑、主張在進行方案的比較時應該考慮其他的價值、或是提出支持或反對該預測的證據。在評論期間結束後，機構也有機會刊登回應意見。然後這些交流的意見應該予以存檔，這樣那些有利害關係的各方就可以重覽。諸如預算和經濟預測這類領域中，這種過程可做為未來評估其分析的精確性和改進分析方法

之用。

這些電子化的分析對話具有幾種潛在的優勢。第一，利用電子化方式公開分析報告可以大量減少接近的成本。較低的成本較能吸引那些缺乏組織的和分散的利益的行動者參與政策辯論，否則，在其他情況下，他們很可能是政策制定的缺席者。第二，對監督的預期可以對分析者創造一種必須保持專業和中立的誘因，唯有如此才能增強其聲譽和避免被羞辱。第三，有利害關係的評論者可能會指出嚴重的分析錯誤或未能強調重要的社會價值。相對於這些優勢，所需負擔的則是機構管理此一系統的成本。

總而言之，鞏固型民主國家在設計行政機構或分析機構時應該找尋利用新科技的機會，就如同發展中的經濟體已經跳過充分發展的固網電話系統，而採用手機電話系統一樣，鞏固型民主國家應該考慮向前躍進，超越由先進國家在不同科技體制之下所建立的各種強勢但可能是僵化的行政結構。

六、 結論

政策分析的中立專業對於民主化過程中提昇社會價值的效能方面可能具有高價值的貢獻。一個在中立與專業方面享有信譽的機構，可以將公共辯論的主題由評估與預測的議題帶向適當的價值與

選擇的議題。美國的經驗指出，在維持機構的中立專業方面，行政部門所遭遇到的困難相對地比立法部門還大，建議在一個具有強勢立法機關的總統制國家中，應該透過立法機構的設立來追求政策分析的中立專業。在內閣制國家中，最好是透過成立獨立組織的方式來追求政策分析的中立專業。藉由對專業規範的信賴、參與國際組織、及透明度的創造性利用，在這兩種政治體制中都可以創造中立專業。在鞏固型民主國家中，追求政策分析的中立專業雖是一種挑戰，但對民主而言，則是值得努力的任務。

參考文獻

- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal 1998. "Why States Act through Formal International Organizations." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1. pp. 3-32.
- Barberis, Peter, ed. 1996. *The Whitehall Reader*. Philadelphia: Open University Press.
- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Beierle, Thomas C. 2003. "Discussing the Rules: Electronic Rulemaking and Democratic Deliberation." Resources for the Future, Discussion Paper 03-22 (April).
- Berman, Larry. 1979. *The Office of Management and Budget and the Presidency, 1921-1979*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bimber, Bruce. 1996. *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment*. Albany: State University of New York Press.
- Bird, Graham. 1996. "The International Monetary Fund and

Developing Countries: A Review of the Evidence and Policy Options.” *International Organization*, Vol. 50, No. 3, pp. 477-511.

Bremer, Jennifer Ann. 1984. “Building Institutional Capacity for Policy Analysis: An Alternative Approach to Sustainability.” *Public Administration and Development*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-13.

Cambell, Colin and Graham K. Wilson. 1995. *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Cambridge, Mass.: Blackwell.

Carney, Eliza Newlin. 1995. “Losing Support.” *National Journal*, No. 23, September, pp. 2353-2355.

Congressional Research Service. 2001. *Annual Report, Fiscal Year 2001*.

Cortell, Andrew P. and James W. Davis, Jr. 1996. “How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms.” *International Studies Quarterly*, Vol. 40 No. 4, pp. 451-578.

Froomkin, A. Michael. 2000. “Wrong Turn in Cyberspace: Using ICANN to Route Around the APA and the Constitution.” *Duke Law Review*, Vol. 50, No. 1, pp. 17-186.

- Heclo, Hugh. 1975. "OMB and the Presidency — The Problem of 'Neutral Competence'." *Public Interest* No. 38(Winter), pp. 80-98.
- Jarman, Alan and Alexander Kouzmin. 1993. "Public Sector Think Tanks in Inter-Agency Policy-Making: Designing Enhanced Governance Capacity." *Canadian Public Administration* , Vol. 36, No. 4, pp. 499-529.
- Jasanoff, Sheila. 1992. *The Fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove, Cal.: Brooks/Cole Publishing Company.
- Kamlet, Mark S., David C. Mowery, and Tsai-Tsu Su. 1987. "Whom Do You Trust? An Analysis of Executive and Congressional Economic Forecasts." *Journal of Policy Analysis and Management* , Vol.6, No. 3, pp. 365-384.
- Kaufman, Herbert. 1956. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *American Political Science Review*, Vol. 50, No. 4, pp. 1057-1073.
- Kearney, Richard C. 1988. "Political Responsiveness and Neutral Competence in the Developing Countries." *Review of Public*

Personnel Administration, Vol. 8, No. 2, pp. 66-80.

Langbein, Laura I. and Cornelius M. Kerwin. 2000. "Regulatory Negotiation versus

Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims, and Empirical Evidence." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, No. 3, pp. 599-632.

Marini, Frank, ed. 1971. *Toward a New Public Administration*. Scranton, Penn.: Chandler.

Moe, Terry M. 1985. "The Politicized Presidency." in John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *The New Direction in American Politics*. Washington, D.C.: Brookings Institutions, pp. 255-271.

Mosher, Frederick C. 1984. *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Robinson, William H. 1989. "Policy Analysis for Congress: Lengthening the Time Horizon." *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 8, No. 1, pp. 1-9.

Rourke, Francis E. 1992. "Responsiveness and Neutral Competence in

American Bureaucracy.” *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, pp. 539-546.

Smith, Andy. 1999. “Public Policy Analysis in Contemporary France: Academic Approaches, Questions and Debates.” *Public Administration*, Vol. 77, No. 1, pp. 111-131.

Smith, Bruce L. R. (1992) *The Advisors: Scientists in the Policy Process*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Trebilcock, Michael J. and Barry J. Reiter. 1982. “Licensure in Law.” in Robert G. Evans and Michael J. Trebilcock, eds. *Lawyers and the Consumer Interest*. Toronto: Butterworth, pp. 65-103.

Vining, Aidan R. and David L. Weimer. 2001. “Criteria for Infrastructure Investment: Normative, Positive, and Prudential Perspectives.” in Aidan R. Vining and John Richards, eds., *Building the Future: Issues in Public Infrastructure in Canada*. Toronto: C. D. Howe Institute, pp. 131-165.

Vining, Aidan R. and David L. Weimer. 1992. “Welfare Economics as the Foundation for Public Policy: Incomplete and Flawed but Nevertheless Desirable.” *Journal of Socio-Economic*, Vol. 21, No. 1, pp. 25-37.

Walker, Wallace Earl. 1986. *Changing Organizational Culture:*

Strategy, Structure, and Professionalism in the U.S. General Accounting Office. Knoxville: University of Tennessee Press.

Weimer, David L. 2004. "Public and Private Regulation of Organ Transplantation: Liver Allocation and the Final Rule." Paper presented at the Midwest Political Science Association meetings, Chicago, April.

Weimer, David L. (2002) "Enriching the Discourse: Policy Analysis in Representative Democracies." *The Good Society*, Vol. 11, No. 1, pp. 61-65.

Weimer, David L. And Aidan R. Vining. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3rd Ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Whiteman, David. 1995. *Communication in Congress: Members, Staff, and the Search for Information.* Lawrence: University of Kansas Press.

Wolf, Patrick J. 1999 "Neutral and Responsive Competence: The Bureau of the Budget, 1939-1948 Revisited." *Administration and Society*, Vol. 31, No. 1, pp. 142-167.

Wollmann, Hellmut. 1989. "Policy Analysis in West Germany's Federal Government: A Case of Unfinished Governmental and

Administrative Modernization?" *Governance*, Vol. 2, No. 3, pp.

233-266.

Institutionalizing Neutral Competence in Policy Analysis: Resources for Promoting Objectivity and Balance in Consolidating Democracies

Dr. David L. Weimer^{*}

Dr. Wen-Jong Juang^{**}

Abstract

Creating institutions that foster the production of objective and balanced policy analysis is a challenging task for all types of regimes. The value of neutral competence often suffers in tradeoffs with the value of responsiveness, especially in the exercise of executive authority. Institutional designers, however, are not without resources for structuring arrangements to promote the production of objective and balanced policy analysis: organizations can be created with an incentive to achieve *reputations* for neutral competence; organizations can be isolated from being too politically responsive through forms of *independence*; fora promoting interaction based on *professional norms* can be created to resolve conflicts about prediction; *participation in*

^{*} Professor, Political Science and Public Affairs at Robert M. La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin-Madison.

^{**} Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University

international organizations can be leveraged to counteract domestic biases; and *transparency* can be employed to facilitate balancing of views or to shame severe abuses. This essay sets out the logic underlying design with these sorts of institutional resources, illustrates their use primarily in the U.S. context, and speculates on their application in consolidating democracies.

Keywords: neutral competence, institutional design, policy analysis

