

如何培養領導改變的人才

文·圖/王宏文

我在2009年從美國印第安那大學獲得公共事務博士學位後，即返回臺大政治系擔任教職，在2014年公共事務研究所成立後，負責教授一門新開的研究所必修課，即「政策規劃與分析」。因公共政策領域包含的內容廣大，因此在課程設計上，除了參考美國公共政策教育的發展與評論外，也考量校內的相關課程，並想像碩士班同學在修習完這門課之後，應該具備的技能，及希望他們可以執行的工作，因此花了一些心血來進行必要的權衡與抉擇。

美國公共政策教育的省思

美國的公共政策教育走在時代的尖端，且各學校都有自己偏重的重點，一般而言，美國公共政策教育可以看成是在一個光譜上的分配，光譜的一端是非常重視實證的證據，因此會蒐集資料，運用適當的研究設計及統計方法，來獲得研究發現，以利決策者使用，在公共政策的課程安排上，就會強調個體經濟學、量化研究方法、成本效益分析、決策分析、及方案評估等課程，也就是強調政策的理性分析。

但在光譜的另一端則是假設個人與組織的理性、時間、能力、與精力有限，因此公共政策的內容與制定過程並不是完全理性的，會受到許多因素的影響，例如自然環境、政治制度、經濟社會文化、及許多利害關係人（或政策參與者）的影響，所以政策並不是可以規劃出來的，而是多個政策參與者所形塑出來的，故課程的設計就會比較強調要了解政策的整個



公共政策的制定受諸多因素影響，內容更關乎民生民權乃至民族。圖為政府建置之公共政策網路參與平台。截自<https://join.gov.tw/index>。

過程（政策過程，policy process），這包含公共問題的形塑與定義、議程的設定、政策的論述與形象、國會的立法過程、到政策執行等。

我在思考本課程定位的過程中，雖然上述兩項都很重要，但我認為還不足以培育出能夠領導政策改變的人才，也就是說，若學生已學到上述知識了，則下一步應是學習可以或應該如何運用，才能促成好的政策改變呢？這也就是我在設計此課程的初衷：即希望同學在修習完這門課，畢業就業之後，不論在公部門或私部門服務，都能有分析的能力，這包含實證的政策分析及對整個政策決策過程的理解，以能作出有效且能被採用及執行的政策，對社會產生實際的影響力。

課程的定位與設計

事實上，臺大校內有許多系所開設公共政策相關的課程，如貿易政策、健康照顧政策、社會政策、農業政策、海洋政策、環境衛生政策等；政治系本身也有開設相關課程，如成本效益分析、方案評估、及量化研究方法等，既然如此，公事所的這門課與這些課程間有何異同呢？此課程的定位應是如何？

個人綜合上述及過去的工作與研究經驗，認為公共政策的分析可以分為三個面向，第一個面向是公共政策本身的領域知識（domain knowledge），這是因為公共政策常是跨領域的，因此從問題界定、相關資料的蒐集與分析、成本效益分析、甚至到最後的決策、執行、與評估等，皆需要相應的領域知識與專業分析，否則很難有效解決問題。

第二個面向是政策分析方法，如前述的成本效益分析、政策評估、及制度分析等。這是因為即使同學擁有領域知識，他仍需要一些基本的分析工具，才能用來分析公共政策。

第三個面向是政策過程的相關知識，也就是如前所述的要讓同學了解公共政策的整個過程並不是簡單且直線的，它通常包含一定的選擇、衝突、溝通、協商、與妥協等，如此才有可能獲得通過。因此，即使同學擁有領域知識與政策分析能力，若不了解政策過程，則仍有可能會看不懂整個政策的協商及演變過程，而錯失可能的改變機會。

在上述的概念下，我選擇不介紹第一個面向，因為各政策領域的知識太廣博，且分散在各學門之中，因此我只透過期末報告的要求，由同學自行選擇有興趣的領域學習，並在期末報告展現初步成果，也鼓勵同學能持續累積該領域的領域知識。至於第二個面向，因政治系已有開設相關的課程，因此僅會簡介政策分析方法的部分，會針對政府常使用的政策工具，如民營

化、委外、BOT、及公私協力等方式，來了解其優點及侷限之處。

我將課程的重點放在第三個面向上，希望學生能了解整個政策的環境與過程，也能了解不同的政策參與者有不同的目標、傾向、與行為模式，期許學生們在修完這門課後，能具備政策分析師的基本條件，在面對各種不同的政策議題時，即使缺乏該政策議題的領域知識，仍能夠迅速掌握核心問題，確認相關的利害關係人，及可能的效果與贏家輸家；且能更進一步預測各政策參與者之可能行為，並發展策略，來使規畫的提案能夠獲得通過及有效的執行。

研究政策就是為了培養領導政策改變的人才，所以我在期末報告的設計上，讓學生扮演一個自己選擇的角色，譬如總統幕僚、部長機要、或基層官僚（事實上，本系所學生在畢業幾年後，常有機會擔任這些職務），然後針對某社會問題或政策，描述其問題所在，並提出適當的政策方案，預想在政策過程中會遭遇甚麼困難？誰是關鍵人？可用甚麼樣的方式來解決？最後，發展出可行的策略來嘗試解決。

一些有趣的議題

在課程內容的選擇上，我自己參考臺灣目前所面臨的問題與狀況，挑選一些國外相關研究，希望能引起學生的研究興趣，例如：

1. 利益團體對於政策的影響力很大，但它們是如何挑選對象來進行政治獻金的投資？又如何提供資訊給政治人物，以最大化它們對政策的影響力呢？
2. 若民眾將某公共議題道德化，且有很強的偏好時，如同性婚姻議題等，則政治人物在協商政策時，若不妥協，可能無法達成協議，也就無法通過法案，但妥協會是好的策略嗎？
3. 美國政黨及國會有兩極化的現象，這會如何影響政治人物的行為？特別是這會影響他們傾聽民意的程度嗎？對於政策會有何影響？
4. 新任總統會如何任命政府官員，來達成政府效能及有效控制的目標？忠心還是能力比較重要呢？這對於政策的意涵為何？
5. 黨內有不同的派系，這真的是比較不好的嗎？對於政策制定有何影響？
6. 政治人物常會說出一些未經查證的論述或評論，例如抹黑對手等，但若有非營利組織會查證他們所說的話，這是否會改變他們的行為？
7. 若議員在國會投票時，偏離之前對選區選民的承諾或偏好，則他們會如何向選民解釋？選民會買帳嗎？

8. 對於社區組織中的民選長官，適度的監督可能會提高他們的努力程度與績效，但過度的監督是否會產生反效果？
9. 一般而言，大家不太喜歡偏激的言論或電台，因此其聽眾或觀眾很少，但為何有明顯黨派色彩的電台仍有存在的空間呢？這對於政策制定的影響為何？
10. 先有社會問題，還是先有政策呢？在某些情況下，是否有可能是先有既定的立場與政策，然後才去尋找適合的問題與時機來提出來呢？

這些都是臺灣在近幾年所面臨的難題，也是公共政策制定上的困境，國外研究或可提供一些不同的理論與觀點，但要如何做，我想仍要從臺灣本土的歷史脈絡與民情來思考可行的策略與方向。

同學的回饋

開設這門課幾個學期下來，同學們的一般意見是：雖然因為閱讀份量較重，總有學生叫苦連天，但因為具備理論，又很實用，且每周的主題明確，在同學們互動提問後、我再解釋的過程中，學生大多能了解各個文獻理論在實際社會上的應用方式，在期末的評鑑值也獲得4.88及4.73的高分。此外，開設這門課以來，也陸續有外系所的同學來選修，在課堂討論及報告時，提供不同的觀點與刺激，很符合我對公事所培育的人才應有跨領域視野的期待。

最後，個人在此課程的準備與教學討論中，經歷教學相長的甜美果實，希望未來此課程能更貼近本土，納入更多有趣的理論與案例，讓同學有豐富的收穫。圖（本專題策畫／經濟系謝德宗教授&公衛系張靜文教授&醫技系方偉宏教授&農化系李達源教授）



王宏文小檔案

臺灣大學會計系學士、財金所碩士、美國印地安納大學公共事務博士。目前是臺灣大學政治學系與公共事務研究所合聘副教授。主要研究興趣領域為公共財務管理、政策分析、政策執行、政策議程、分配政治、與食品安全政策等。過去曾擔任證券公司產業分析師，曾兼任臺大社科院總務分處代理主任。