

比較公共政策

陳銘祥*

摘要

公共政策之研究和跨國之比較研究，二者間的主要交會是在於比較不同國家間之公共政策，即公共政策的跨國分析、比較。跨國公共政策之分析，乃以不同國家的公共政策為比較之對象或個案，用以發展出一般性、概括性之理論，就此而言，比較政治有關比較法之原則以及研究設計之邏輯，在比較公共政策上，亦應有所適用。本文之目的，即在從公共政策之研究開始，探索比較公共政策成為公共政策研究的重要一環之沿革，其研究內容與方法上之特質與限制，最後則探討比較法適用在公共政策之研究上之相關問題，並試圖提出未來前景之方向。

關鍵詞： 公共政策、比較公共政策、比較法

* 淡江大學公共行政學系副教授兼系主任。

壹、前言

公共政策之研究和國與國間之比較研究，二者間有其交會之處，主要的交會在於比較不同國家間之公共政策，即比較公共政策（comparative public policy）。惟比較公共政策之研究和比較政治之研究有重大不同之處，現今的比較政治之研究著重在理論之發展與驗證，因此重點在於跨國分析（cross-nation analysis）。比較公共政策之研究則朝向兩個相反的極端發展，一個極端和比較政治之研究相同，朝向跨國分析之方向，以不同國家之公共政策為比較之對象或個案，用以發展出一般性、概括性之理論；另一個極端則是走上個案分析之方向，認為公共政策有很強之地域性、文化性，比較公共政策之研究應針對個別國家，深入探究該國之政策或與政策有關之制度、現象，跨國的比較分析意義不大。這兩種研究方向其實並不互相牴觸，只不過二者之目的與背後之邏輯，各有著重之處，同時也各有其方法上之限制。本文之用意，即在從公共政策之研究開始，探索比較公共政策成為公共政策研究的重要一環之沿革，其研究內容與方法上之特質與限制，最後則探討比較法適用在公共政策之研究上的相關問題，並試圖就方法之使用提出全面性之說明。

貳、公共政策之研究

和政治學其他次領域（如政治理論、比較政治、國際關係）相較，公共政策在政治學之研究領域中，其產生或形成係屬於較晚的時期，一直要到十八、九世紀，有系統的觀察政府行爲、政策，才成爲一個特定的學門^{註1}。不過，公共政策真正開始成爲一個具有獨特領域、結構，甚至特有的學門名稱，要一直遲至兩次大戰期間的著名政治學家麥里安（Charles Merriam）以及其學生——二十世紀最偉大之政治學家——拉斯威爾（Harold Lasswell）的相繼努力後，才逐漸形成、成形。麥里安是少數最早引導政治學走向行爲主義方向之政治學家，同時也是最早強調政治學中解決問題（problem-solving）之功用的學者，強調政治學應該是一種科學，而科學應該是要發揮實用、應用之功能。接下來到了拉斯威爾的時代，拉斯威爾於四十年代首創提出政策科學（policy sciences）一詞，附屬於政治學的一部分，除了延續其師麥里安之公共政策要解決問題之主張外，還強調民主理念在公共決策之重要性，認爲好的公共決策是經由討論與經驗而得到的^{註2}。至此，公共政策已逐漸在政治學的學門中，取得相當的一席之地，往後又有眾多學者、著作加入此一領域，在前人建立之基礎上，持續發展，至今公共政策已成爲政治學中的一個重要單元，有多種專

註1：Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1966), p. 1.

註2：Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds., *A New Handbook of Political Science* (New York: Oxford University Press, 1966), pp. 558-562.

為公共政策而設的學術期刊^{註3}，美國甚至有許多大學在政治學系之外，另設公共政策、公共行政學系、研究所者。

一、公共政策之研究領域

公共政策成爲一個獨特之研究領域，乃歷經七、八十年之演進、發展而成，在這多年之演變、發展期間，許多新的觀念、新的問題、新的方法，漸次出現，不斷被包容進來，並對原有的公共政策之研究領域有所改變。因此，今天所謂公共政策之研究實是一個內涵甚廣、學派林立的研究領域或次領域。事實上，此種公共政策研究的多元特色，正恰反映在學者因側重之處不同，而對公共政策一詞持有眾多不同之定義。有的學者強調「公共」層面，將公共政策界定爲「從重大公共議題的觀點，來分析政府活動的一種研究政治之方式」；還有的學者則強調在「政策」層面，認爲「政策乃行爲者所遵循，用以解決所關切問題的有目的之行爲途徑，而所謂公共政策即係由政府機構或人員所發展者」；更有學者從政策過程（policy process）之角度，對公共政策加以定義，「公共政策因其影響及於人們的生活，乃指政府活動之總和，不論是直接由政府所爲或是透過其代理人」；尚有學者強調政策過程中解決問題之特性，將公共決策分爲五個步驟：從混沌不清之狀態到問題之認定，再到制定數個可能之解決方案及預期各方案施行之結果，最後則對所偏好之解決方案測試其施行效果。^{註4}

註 3：Ibid., p. 557.

註 4：Ibid., pp. 554-556.

從以上對公共政策各有所著重之眾多定義，可以得知公共政策研究內容之廣泛與多元，因而使得其研究領域也變得林林總總，在相當程度內，缺少共同性與同一性，惟吾人仍可從其廣泛與多元之研究內容中，歸納出數個共通（非共同）之處：整體勝過組成部分之總和，個人、機構、互動與意識形態皆有其重要性。更進一步說，公共政策之研究內容、研究領域的主要意圖在於實現四個規律（imperative）：整體性（holism）、結果取向（consequences）、實用性（usefulness）、民主（democracy）之重要性。^{註5}

就政治學之研究而言，整體性並非是公共政策所獨有，其他研究領域或主題，如利益團體、菁英主義、階級理論等，也都嘗試掌握住層次較高之社會組織，然而研究公共政策所強調之整體性，有其獨特之處，即在於其具有明確與具體之目標——發展出一個或數個有關政府決策過程之理論，並本於此等理論，進一步了解國家與社會之關係。針對公共政策整體性之研究，又可分為兩大類，一類著重在政府功能上，其結果是將政府的整體政策過程理解成所謂的政策週期（policy cycle），將政策過程分為幾個不同階段：議題設定（agenda-setting）、決策（decision-making）、執行（implementation）、評估（evaluation）、終止（termination）。另一類研究之注意焦點則放在對公共問題之分類上，認為政府處理公共問題之方式可從分析問題之類型而得，亦即「政策決定政

註 5：Ibid., pp.556-558

治」，不同類型之政策等於是各種不同利益之組合，深入研究此等利益之組合，即可了解公共問題與政策間之因果關係。^{註6}

公共政策之研究又特別重視政府作為對人民之影響，許許多多公共政策之研究試圖要回答如下的問題：「對什麼人發生了什麼？為什麼？」（What happens to which people and why?）。最常見的此類研究即是針對政府的社會支出（social spending）所為者，有一派學者從短期的觀點出發，試圖發展出政府社會支出的模型，用來說明政治對政府決策之結果有重大影響，亦即政府之公共政策多半是經濟上利益的具體化表現，政府部門在社會支出領域的政策輸出，其實是政治與經濟機構、程序糾纏不清的產物。另有一派學者本於對政府社會支出的興趣，轉而探討福利國家之起源，尋求政府設法在就業、收入、照顧家庭間，維持平衡的政策做法，亦即以長期的國家與社會觀點，研究公共政策，試圖回答經濟上財富的水平、土地持有的狀態、行政中立、特許制與產業結構等等有關政府財經政策之問題。^{註7}

設計較好的政治制度是研究公共政策所追求的目的之一，因此公共政策之研究應創造出有用的知識，許多公共政策學界的宗師級學者，如麥里安以及拉斯威爾，皆有此一認知，終其一生，不但致身於學術研究，也樂於擔任政府公職，親身參與建立較好的決策程序與政府機制。這種講究實用性、強調理論應用的態度，反應在公共政策之研究上，形成決策者之三大基本態度——

註 6：Ibid., pp. 567-568.

註 7：Ibid., pp. 574-576.

對問題有真正的興趣、對所追尋答案的充分懷疑、等待結果出現的意願。此三大基本態度之具體表現為：許多研究試圖教導決策者如何才能作成正確的政治判斷；或是基於經由實施暫行性政策方案而得之經驗，提出擴大施行至大規模地區或眾多個案之策略；或是儘可能發展出新的分析工具，使決策者得以判斷理論或過去經驗移植至未來或其他地區之可行性。^{註8}

根據拉斯威爾，公共政策之目的應有助於民主的人本主義（democratic humanism），鼓勵公共政策學者探究公共政策可以促進民主價值、人性尊嚴的途徑。這又可分為實證面與價值判斷面兩方面。自實證面而言，雖然學者間對民主價值、人性尊嚴是否真正有助於制定出良好的政策，有不同意見，但皆同意一國之為民主政治或非民主政治，對該國之政策有所影響（Democracy matters.），比較政治中有關各國經濟發展之理論，探究開發中國家經濟發展與其政治制度、文官體系間之關係，即係著例。此外，探討民主政治、民主原則的眾多個別層面，對公共政策之影響的研究，更是種類、數量繁多，例如：研究婦女參政權高低與政府政策之關係；德國有關墮胎之爭論是如何受過去納粹之影響以及又會對今日德國的民主政治有何影響。自價值判斷面而言，民主政治、民主原則成為評斷、判斷公共政策好壞之標準，一公共政策即便具有非凡功效，但如未能恪遵民主政治之原則，亦不應採行。^{註9}

註 8：Ibid., pp. 577-580.

註 9：Ibid., pp. 581-583.

二、研究公共政策之派別

以上是針對公共政策研究內容之廣大與其確切範疇之多元，所作之鳥瞰與巡禮，而此種內容廣大、範疇多元之現象，除了使得學者不易發展出大致上能為多數人所接受之相關定義外，在研究方向、研究方法上，更是有許多著重點不同、方法南轅北轍的研究、理論。這種研究內容、方法多元化的現象，在政治學之其他次領域中，亦可見及，只不過在相當程度內，公共政策可稱之為其中之最，因此公共政策之研究方向、方法實屬政出多門、不一而足。對公共政策學門之研究進行深入了解，在作法、方法上，可以自許多不同觀點從事觀察與研究，以很概略之說法而言，公共政策學門之研究大抵上可歸類為以下四種：政治學派、分析工具學派、內容分析學派、超決策分析學派。^{註10}

（一）政治學派

吾人可以集中焦點於決策者或參與決策之人，以及此等人所代表之利益上，類此研究可歸類於政策之政治研究（the study of the politics of public policy），重點在利用決策者及其所代表之利益，以理解、解釋公共政策。究其實，此一研究公共政策之方法即為政治行為之研究，研究者以公共政策之制定、執行之過程做為研究對象，試圖探究、理解特定公共政策制定之原因，發展出一般化之理論，以便解釋事實現象，同時日後也可以之預測未來

註 10：Steve Leach & John Stewart eds., *Approaches in Public Policy* (London: George Allen & Unwin, 1982), p. 1.

事實之走向、發展。

(二) 分析工具學派

公共政策之研究還可以從所使用有助於決策之分析工具 (tools of analysis)，加以理解，類此研究之用意在於發現決策分析工具被使用或被濫用之情形，進而釐清正確之使用法為何，此一部分其實即是公共政策之方法論。

(三) 內容分析學派

研究特定政策之政策內容 (content analysis)，亦可使吾人深入了解該一公共政策，事實上此一方法為最普遍、最傳統的公共政策研究方法。傳統上，了解了特定公共政策的政策內容，即等於掌握了該特定公共政策之一切。

(四) 超決策分析學派

最後，吾人還可以從一組織所發展出用以決策之程序的觀點，來研究公共政策，關心焦點在於決策程序之設計上，強調辨識公共政策議題、排列解決方案、執行評估與監測等之程序，此一研究觀點因著眼於如何決定政策制定之過程，而稱為超決策 (metapolicymaking) 分析研究。

至於在研究方法上，公共政策之研究基本上仍屬於社會科學研究之範疇，因此傳統上適用於社會科學研究之方法，如準實驗法、統計分析方法、比較法、個案分析法、文獻分析法 (hermeneutics)、比較文獻分析法等，亦皆有適用。當然，眾多研究方法之選擇，主要是取決於研究的課題、研究的目的以及資

料的來源與類型。其中將比較法應用於不同國家或地區間公共政策之研究上，單純就研究方法之觀點而言，即係比較公共政策。

參、比較法與比較之研究設計

比較政治以及比較公共政策在各自發展的初期，其研究對象都是在於外國政治或其他國家之公共政策，其研究目的則都是在於深入探討外國之制，並藉著對外國制度、政策之了解，反映出本國制度或政策之特色。究其實，類此深入探討外國政治、政策之研究，本非比較政治或比較公共政策，蓋其根本無所謂之「比較」，而只是將個別針對不同國家（主要是外國）之制度、政策，一一加以探究，未曾試圖加以比較，至多只能稱之為各國政府、各國公共政策，或外國政府、外國公共政策。此種深入探討外國制度、政策之作法，使得研究者對於外國之政治制度與公共政策能有詳盡之了解，過去在幫助本國學者了解他國之制度、政策上，貢獻極大。時至今日，此等單純探討外國制度、政策而不加以比較之作法，固然仍有其重要性與價值性，但已漸漸不能再滿足比較政治學者之胃納，跨國（cross-nation）之比較分析，逐漸成為比較政治之主流。在比較公共政策之領域，雖未達到比較政治之程度（如本文前言所言），但已可看見越來越多不同國家間

公共政策之研究，亦有類似於比較政治之發展趨勢。

一、比較法與政治學之研究

現今比較法（comparative method）用於政治學研究之主要目的，大抵是在發展一般性之理論，而以各國（或不同地區）之制度或政治現象、公共政策做為研究之素材。比較法之所以在政治學之研究佔有一席之地，主要是社會科學在研究上所受到之先天限制，即無法隨心所欲（和自然科學相較）創造出研究所需之環境，或複製與外界相似之實驗室內環境。

詳言之，自行為主義、實證主義支配了政治學界後，政治學所要研究、探討的對象乃事實現象（phenomenon），而非應然或理應的事理，政治學所要研究、探討的理論，本質上即係因果法則，而非二十世紀初年的規範政治學所探討的當為法則（就此而言，過去的政治學之研究和法律學如出一轍），因此現時最常見的的政治的理論多半是某某現象受到某某因素的影響，或是為何會有此等政治現象（即此等政治現象受何等因素所影響）。當然，這並不是說目前的政治學就完全沒有規範式（normative）的研究，但無可否認的，二次大戰後政治學的發展即是朝向實證主義，朝向和自然科學（所以政治學的英文叫 political science）的研究相同之方向——探討事實現象，發掘因果法則。既然實證主義政治學的研究目的在於發現因果法則，以便解釋、乃至預測事實現象，在研究方法上自然與傳統的規範式政治學不同，就實證主義政治學之方法論的觀點而言，比較法其實是準實驗法

(quasi-experimentation) 和統計方法的一種替代方法^{註11}。因為最適合探討因果法則的方法是實驗法或準實驗法，然而政治學研究之領域，在現實中多半不可能適用實驗法或準實驗法，因為事實上的困難不可克服，或道德上不容許。在準實驗法不可得，退而求其次，可利用統計方法，當樣本夠多時，其結果也相當可靠。但在研究對象是國家的場合，樣本不可能太多，蓋全世界只有一百八十個左右國家，扣掉不合用、不適宜，或因語言問題致資料取得困難之國家，再考慮研究者人力、時間等資源之限制，一般跨國之分析研究多半只能包含十個不到之個案，然則統計方法也往往不能適用。再退而求其次，只有適用比較法。如能審慎進行研究設計，強化比較法之使用邏輯，採取多重的比較，並慎選比較之個案，則比較法有時也能得到合理之成果。申言之，比較法之抉擇與使用，完全取決於研究者之意圖與目的，並無任何邏輯上之限制，只要能適當處理「變項太多，個案太少」之先天限制即可。為了使結果更具有說服力，研究者宜將比較相同法及比較相異法二者併同使用^{註12}，加強研究設計之邏輯，然則，雖研究的個案數目不多，仍能有較大的說服力。

二、應用比較法之邏輯

比較者，比較異同也。從最基本的觀點而言，比較法有兩大類，即比較相同法 (method of agreement) 以及比較相異法 (method

註 11：Ada W. Finifter, ed., *Political Science: The State of the Discipline II* (Washington, D.C.: The American Political Science Association, 1993), p. 106.

註 12：詳下述。

of difference)^{註13}。前者之用，在於找出兩組事物之共通點（即相同之處），以便說明此兩組事物何以呈現出相同之現象。後者之用，則在於找出兩組事物各異之處，以便說明此兩組事物何以呈現出不同之現象。詳言之，應用比較法首先要有兩組或多組事物，一般是兩組間進行比較，較繁複之比較研究設計，才會有兩組以上之比較。使用比較法之邏輯，和實驗設計或準實驗設計之藉比較以顯示共變關係（covariation），其實是相同的。實驗設計或準實驗設計是將接受實驗的目標群體分為實驗組和控制組，實驗組係指接受特定處理（treatment）的標的，而控制組則是未接受特定處理的標的。藉此比較兩個分組，如果特定結果只出現在實驗組身上，就證明該特定處理確有成效，即為引起特定結果發生之原因。

上述實驗比較之邏輯適用於比較法上，即將做為研究對象的個案，依特定制度（依統計學的術語，即係自變項）之不同分為兩組，如果研究的結果顯示要驗證之特定政治現象或公共政策（依統計學的術語，即係因變項），在一組有之，而另一組無之，即可說明該特定制度乃導致該特定政治現象或公共政策之原因。此乃比較相異法之運用，比較相同法亦可類推得出，即將做為研究對象的個案，依特定制度之不同而加以分組或單獨進行比較，如果研究的結果顯示要驗證之特定政治現象或公共政策，在各組皆有之或皆無之，即可說明該特定制度乃導致該特定政治現

註 13：Roy C. MacRidid and Bernard E. Brown, *Comparative Politics: Notes and Readings* (Pacific Grove, CA:Brooks/Cole Publishing Company, 1980), pp.17-20.

象或公共政策之原因（各組皆有之的情形），或非導致該特定政治現象或公共政策之原因（各組皆無之的情形）。將比較法用於政治學之研究上，可以有多種目的與變化，可以比較制度相近的兩國，藉以了解是何因素導致兩國制度很接近，或是在接近之餘，是否以及為何還會有細部差異。換言之，比較相同法與比較相異法可以併用、重複使用，亦可分開使用，完全視研究者之需要以及研究者比較之目的而定，但不論使用何者、或如何的重複或分開使用，比較法使用的原則不會改變，即用比較相同法驗證兩組事物何以呈現出相同之現象（希望能找出兩組事物在重要關鍵之處相同或雷同，如此一來即可將其相同之現象歸因於該重要之關鍵因素），用比較相異法驗證兩組事物何以呈現出不同之現象（希望能找出兩組事物在重要關鍵之處不同，如此一來即可將其不同之現象歸因於該重要之關鍵因素）。

在實際運用上，比較政治學者常將各國之制加以分類，不同之分類標準將形成不同之分類結果、類型，其目的除了為說明、解釋方便外，其實更是為了要應用比較法。比較政治研究從事分類（*typology*），其主要原因在於分類本身乃是概念化（*conceptualization*）的過程，甚至可以說是概念化的開始、第一步，經過分類的過程，辨識、歸納、歸類出各國制度及其運作的類型，研究者對各國制度及其運作之了解才可能跳脫個別國家，進入概念化的層次。然而，比較政治學者在從事分類，和其進行各國政治制度之比較相同，並非是為比較而比較，為分類而分

類，而是有目的、有意圖的分類、比較，其分類、比較之目的或意圖，大抵皆在建構理論、驗證假設。屬於同一類型之國家若呈現出相同之現象，則依照上述比較法之邏輯，或可推論出該做為分類標準之因素，即為引起該現象之原因，此即比較相同法之應用。再就比較相異法而言，屬於不同類型之國家若呈現出不同之現象，則依照上述比較法之邏輯，或可推論出該做為分類標準之因素，即為引起該現象之原因，此即比較相異法之應用。單獨的使用比較相同法或比較相異法，說服力自然不足，因此比較政治學者在使用比較法時，多半是二者交互使用，甚至不只各使用一次。

三、比較法之限制

比較法在應用上的最大限制，來自於「變項太多，個案太少」(many variables, small N)之先天缺陷，前曾言及，比較法應用在政治或公共政策之研究上，主要之研究對象是國家，而全世界國家之數目不可能太多，因此比較政治或比較公共政策之研究，能做為其研究對象之個案數目先天上即趨向少數。另一方面，不同國家之制度或現象，差別極大，不同之處遠遠多過相同之處，不同之程度遠遠大過相同之程度。上述兩種情形同時存在於比較法應用在政治現象或公共政策之研究上，一方面研究能涵蓋之個案太少，他方面導致各個個案不同之因素又太多，當這兩種情形同時存在時，根本就無法在邏輯、推理上，利用比較法以發展或驗證一般性的理論，蓋論理上，若使用兩個個案（已是最少者）

作比較，只能處理一個變數，如要處理二個變數，至少需要三個個案，以下依此類推，比較的個案越多，比較的結果越可靠（其他條件恆定時）。申言之，在比較研究的設計上，不論使用比較相同法或比較相異法，除了做為自變項、待驗證之因素外，其他因素在不同組別的個案中，應儘可能相同，或是應儘可能不相同（詳下述），藉著比較不同組別的個案，以便將自變項以外之不相同因素予以中性化，否則即便比較後得到肯定的結果（即在比較相同法之場合，自變項在不同組別的個案中，皆有其存在，在比較相異法之場合，自變項在不同組別的個案中，存在與否各異），亦無法得出該因素乃引起結果之原因，蓋有可能是其他不同、未被中性化之因素所引起的，因而無法自圓其說。況且在比較個案為國家之場合，吾人幾乎找不到眾多因素相同的數個國家供比較之用，因此變數之數目眾多，有限的國家個案實不足一一予以處理，使得比較法有英雄無用武之憾。

比較法之應用，除了須講究比較相同法與比較相異法之交互運用、供比較之個案數目外，還要慎選做為研究、比較對象的個案（cases）。研究個案的選擇，主要當然是取決於待驗證的因果法則（即理論），待驗證的理論可以說決定了整個比較政治研究之基本研究設計（research design），理論之內容、特性不同，其相應之研究設計自亦不同。詳言之，比較之研究設計在考量比較相同法以及比較相異法之餘，在取樣上亦應有縝密之方法、原則，而所謂取樣之方法、原則，大體上有兩種：「最大相似系統」

設計（"most similar systems" design）與「最大相異系統」設計（"most different systems" design）。^{註14}

「最大相似系統」設計之原理，主要是認為在各方面儘可能接近、在各特質上儘可能相似之體系或系統，構成最佳的比較研究之對象（即除了做為自變項、待驗證之因素外，其他因素在不同的個案中，應儘可能相同），蓋在此情況之下，類此只有某些重要之處不同、所有其他現象皆相似之個案的組合，將可大大減少導致不同現象的因素之數目，從而增強不同因素這部分的解釋能力。「最大相似系統」設計之注意焦點，在於體系間或系統間的相似及不同（intersystemic similarities and intersystemic differences），體系或系統構成比較之層級，而體系或系統內所存在之差異，就委由體系或系統內共同之因素加以解釋，換言之，體系或系統內的共同之處即屬「被加以控制者」，而不同體系或系統間的不同之處即被視為解釋因素（explanatory variables）。

「最大相似系統」設計之原則，即體系或系統內的共同之處力求最大化，而不同體系或系統間的不同之處則力求最小化，依此一比較設計所得到或驗證之理論，大抵類似如下論證：在具有○○○特質的×××類型國家中，就◇◇◇現象之不同而言，可歸因於▽▽▽因素。^{註15}

「最大相異系統」設計主要適用於體系或系統之下的層級，

註 14：Adam Przeworski and Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry* (Malabar, FL: Robert E. Krieger Publishing Company, 1907), p.32.

註 15：Ibid., pp32-34.

通常即為個案本身，但亦有可能是團體、地方政府、社會階層、職業集團等。「最大相異系統」設計之目標與「最大相似系統」設計相同，只是系統化的因素在所有可能因素中，並未給予特別處置。此一設計之基本假設是當個案係從同一母體取出，即系統化的因素不具有解釋個別不同之能力，嗣後的分析便屬於體系間或系統間的層級。「最大相異系統」設計之第一步，在於辨識出不妨害母體同質性（homogeneous）的自變項，如此一來，即便樣本係選自不同體系或系統，亦可視為來自具有同質性的母體。依照此方法而選自不同體系或系統之樣本，若在因變項上並無不同，則不同體系間或系統間之不同，對結果之差異即不具重要性。試舉一例說明之，假設吾人針對三個不同系統之國家——瑞士、印度、日本——研究其自殺率係受何因素所影響，如初步研究結果顯示三個國家之自殺率相彷彿，則不同系統間之差異對一國自殺率並無影響，影響一國自殺率之自變項不存在於系統間之差異。從以上說明可知：「最大相異系統」設計之長處在於消除與結果無關的系統化因素。^{註16}

除了上述研究設計上的要求外，比較個案之選擇，也須考慮到實際的因素，如時間、資源、研究者外語能力、資料取得上之限制。申言之，研究者的時間與資源往往有限，而比較政治或比較公共政策之研究涉及他國、外國之政治、政府、文化等眾多層面的事物或現象，因此研究者在多半的情形下，或是缺乏足夠之

註 16：Ibid., pp34-38.

資源、人力，或是缺少多國之語文能力，或是單純的因資料取得之困難，往往無法涵蓋太多個案，無法採取隨機取樣方式，任意涵蓋研究之個案。在此等先天條件限制下，研究者只有儘可能依循上述比較研究設計之原則，選取最「佳」組合之研究個案。^{註17}

肆、比較公共政策

和研究外國政府與政治的比較政治之研究相同，研究公共政策之學者也將比較法應用於公共政策之研究上，其結果即是比較公共政策。所謂比較公共政策者，簡單地說，就是針對跨越不同時間或不同管轄區域之政府活動的產出（含公共政策），研究其間之系統化變化差異的學問、知識，亦即了解不同政府如何、為何採取特定作為或不作為，以及此等作為或不作為達成何等效果之研究。申言之，比較公共政策試圖要解答的問題，主要是政府所制定之公共政策，受到決策時所處之經濟、社會情況，如何或何種程度之影響。更具體地說，比較公共政策所要回答的是諸如以下各問題：富裕國家比起經濟發展較差的國家，是否較傾向於提供社會福利給其人民？中央集權國家是否比地方分權國家較易於採取經濟保護政策？權力融合的國家（內閣制國家）是否比權力分立的國家（總統制國家）較易於制定政策意圖明確、內容

註 17：Ibid., pp32.

一致之公共政策？一國之政黨政治是否會影響其政府之政策制定？即一國屬於兩黨制國家或多黨制國家，是否會增強或打擊其採取有效公共政策之能力？一國之屬於合意的政治文化（consensual culture）或衝突的政治文化（conflictual culture）是否會影響其國政府執行公共政策之能力？換言之，將公共政策之研究所要實現的四個規律——整體性、結果取向、實用性、民主之重要性——放在跨越不同時間或不同管轄區域之背景，加以研究、探討者，即為比較公共政策之研究。

一個社會科學之學門或其下之領域（field）、次領域（subfield），是否夠格成爲一個真正擁有獨特王國之學門、領域、次領域，取決於三個條件是否具備：理論（theory）、實質內容（substance）、研究技術（research technology）。^{註18}就此一觀點而言，比較公共政策之研究已足以成爲一個獨特、擁有自身研究特質的研究領域或次領域。以下針對比較公共政策之研究理論、比較公共政策之研究領域、比較公共政策之研究方法三項，一一加以說明。

一、比較公共政策之研究理論

前曾言及，當前政治學研究之主流在於探究、解釋事實現象，發展一般性理論，而比較法是學者們較常使用的方法之一。現今公共政策之研究，亦符合政治學研究之大勢所趨，也走向實

註 18：Goodin and Kligemann, eds., *A New Handbook of Political Science*, p.606.

證、探究事實現象之方向，因此比較法也為研究公共政策之學者所採行，比較公共政策遂成為研究公共政策的一個部門，逐漸在公共政策領域中，佔有一席之地。本於以上認知，比較法適用在公共政策之研究上，主要有兩大原因及目的：比較做為一種解釋之方式（*comparison as a means of explanation*）；比較做為一種探索之模式（*comparison as a mode of exploration*）。

先就比較做為一種解釋之方式而言，一九七〇年代以前，學者研究公共政策的注意焦點往往集中在政策和產出，而無法提出有效的實證上解釋。準此而言，七〇年代以前公共政策之研究具有三項特點。首先，前此時期之研究傾向從事敘述性、描述性之研究，詳細探討特定國家所採特定政策之內容與功能，完全無法說明何以一國會採取特定政策，而另一國又採取不同政策。其次，此等研究大抵試圖去理解一國採行特定公共政策的相關現象，基本上是將此等現象當成歷史研究對待，不免流於對象過度特定、已然決定論（*pre-determinism*）的立場。第三，即便有少數試圖發展出較一般性、具有解釋能力理論之研究，也多半把顯示出各國差異之實證證據，轉變成為各國共通發展趨勢之理論，陷入循環論證（*tautology*）的陷阱。七〇年代以後，隨著比較法應用在比較政治上的逐漸普遍，以及量化方法、統計分析方法適用於政治學研究的成熟，跨國的公共政策研究逐漸形成、成形，經由跨國間之比較分析，研究者可以同時專注於相同與不同之處，因此能針對一國的獨特之點以及其吻合一般趨勢之處，從事

分析，並得到結果。^{註19}更確切地說，跨國的公共政策之比較研究成爲常見的公共政策研究，主要得力於三樣研究工具之整合應用：比較法提供了研究的邏輯（logic），數量分析提供了研究的資料（data），應用統計則提供了研究的方法（method）。^{註20}比較法的應用，如前所述，使得吾人了解如何確認變數與變數間之關係；數量分析的使用，方便變數得以量化，並顯示出其間之變化差異；應用統計的使用，可以讓吾人找出存在於變數與變數間的系統化之差異，亦即找出變數與變數間之共變關係（covariation）。因此，透過比較可以對事物之因果關係，提出說明與解釋，而比較公共政策的此一目的，亦正吻合前述比較法做爲準實驗法和統計方法的一種替代方法之說法^{註21}。

再就比較做爲一種探索之模式而言，比較公共政策非徒在解釋、說明過去已發生之事實現象，猶在發掘、探索未盡爲吾人所知曉之事實現象。申言之，比較公共政策固然能使吾人找出變數與變數間的系統化差異，但在社會科學的領域裡，系統化規律之外往往存在著例外、或是不符合系統化規律的個案，而有待進一步的調查、研究。因此，比較法之適用在公共政策研究的主要目的，固然是在發現眾多個案間之系統化規律，但如能發現有不符合系統化規律的個案，則可針對該個案進行深入探討，藉以探究何以該個案會偏離系統化規律，此等研究顯然非統計資料之跨國

註 19：Francis G. Castles, ed., *The Comparative History of Public Policy* (Cambridge, UK.: Polity Press, 1989), pp. 3-5.

註 20：Ibid., p. 5.

註 21：見參、一部份。

分析所能達成。類此探究個案所以會偏離系統化規律之原因的研究，不同於一般的個案研究，並非針對個案做全面深入探討，而只針對該個案不同於系統化規律之可能因素，從事探究，在研究操作上較為可行，如果吾人能從中找出該個案偏離系統化規律之模式或態樣，將有助於理論之建構。大體上言，此種探究個案偏離系統化規律之研究，有兩個方向或是兩個不同的注意焦點。其一，研究之注意焦點可以放在人們有目的、有意識的抉擇或是策略性的選擇，蓋公共政策往往並非全是受制於客觀、非人爲因素，完全是被動、被迫的行爲，吾人不能排除人們有意識、有目的的策略性抉擇，因此，透過比較公共政策之研究，吾人或能發現出特定個案偏離系統化規律之原因，乃在於政治人物或人們有意識、有目的的策略性抉擇。其二，研究之注意焦點也可以放在決策之環境、情境的因素之上，尤其是制度方面或結構性因素可藉著此等研究而融入公共政策的研究之內，蓋如果吾人認同新制度論之說法，認爲制度對人們的行爲或現象的結果是有影響的（*Institution matters.*），則當發生偏離系統化規律的個案時，如能適當地將制度方面或結構性因素融入，或可將偏離之發生歸因於制度方面或結構性因素，如此一來，亦可以得到令人滿意之理論。^{註22}

二、比較公共政策之研究領域

從以上比較公共政策之兩大目的向下引申，比較公共政策之

註 22：Castle, ed., *History of Public Policy*, pp. 9-12.

研究大體上可分為四類問題領域：理論上之爭議問題、方法上之爭議問題、研究之組織上爭議問題、政策相關性問題。^{註23}雖然在實際情況下，這四個問題領域其實是互有關聯的，惟為說明方便起見，爰一一分述如次。

就理論上之爭議問題而言，比較公共政策的研究往往面臨著一個兩難之境：理論上嚴謹性之妥協與理論上之分歧、不易累積。一方面，探討各國公共政策的政策相關性（policy relevance）之研究，往往犧牲了理論上的嚴謹性，蓋跨越國界之公共政策能有政策相關性，勢必在概念上較抽象，或是在政策之其他相關因素上，採取較彈性、較不嚴格之認定標準，否則不同國家之公共政策將不可能有太大政策相關性；他方面，理論上的分歧與概念上的支離破碎，阻礙了比較公共政策研究之知識累積，因為不同研究發展出截然不同或本質上差異甚大之理論、概念，以致於不同理論或概念間無法溝通、連接，不能累積。因此，研究者必須界定各別個案在理論上之地位與意涵，以便明瞭研究之發現是否真正符合或違反理論，或是否能進一步澄清原本模糊不清之理論。

方法上之爭議問題並非只有比較公共政策才須面對的，政治學其他領域，甚乃比較政治亦皆有之，惟比較公共政策所面臨的方法上之主要問題，在於比較公共政策討論方法論問題時，大抵

註 23：Meinolf Diekes, Hans N. Weiler, and Ariane berthoin Antal, eds., *Comparative Policy Research: Learning from Experience* (New York: St. Martins's Press, 1987), pp. 21-22.

皆側重於探討跨國比較或跨文化（cross-culture）的比較中，特定衡量（measurements）之有效性，換言之，截至目前為止，比較公共政策之方法論爭議，主要是針對不同國家各類量化資料之取得以及此等資料之統計分析，進一步說，從事不同國家量化資料之統計分析，一個困擾研究者的重大關鍵問題便是跨領域（cross section）資料是否具有有效性，可以在同一基準上進行比較。無可諱言，現今跨國公共政策之比較，多半係分析各國公共政策量化之資料，因此，比較公共政策之方法上爭議也多半集中於此，至於針對跨國公共政策之比較方法，尤其是比較法之應用邏輯，則顯然較少學者著墨。

跨國公共政策之研究固然重視研究之組織架構，只是研究者多半將注意焦點集中於如何在同一基準上，來比較不同國家之政策，往往強調政策之實質內容，而忽略了如何克服研究之組織架構上之困難與錯誤，以便能提升比較設計之有效性。申言之，比較之研究設計非徒只有比較基準的問題，研究之組織架構尤其重要，如何強化比較之邏輯以及比較相同或相異之關係，對比較公共政策研究之進行，亦有不可忽略之必要性。

政策相關性之問題即將研究結果適用或移植至其他國家之可行性問題，就此點而言，有學者認為每一個國家皆有其獨特之文化背景，因此自一國習得之知識、經驗不可能適用到另一個環境、氛圍，^{註24}要能適用，只有提高抽象化程度才可能跨越環境與

註 24：見壹部份。

氛圍之鴻溝，而可以適用於其他國家。比較公共政策研究的使命之一，即在於確認既有研究在何等之抽象程度下，對其他國家之政策具有相關性，以及何等條件將有助於政策相關性之存在。

總之，比較公共政策之研究有兩大目的：比較做為一種解釋之方式以及比較做為一種探索之模式，從這兩大目的導引出比較公共政策研究之四類問題領域。就前一目的（即比較做為一種解釋之方式）而言，研究者試圖透過不同國家、地區個案之比較，以便解釋和公共政策有關之事實現象，所以比較法與其應用、研究之組織架構（比較之研究設計）乃成為比較公共政策之兩大研究領域；就後一目的（即比較做為一種探索之模式）而言，研究者在建立一般化、系統化規律之餘，猶試圖探討特定個案偏離此系統化規律之原因，所以理論上之爭議問題、政策相關性問題乃成為比較公共政策研究之另外兩個領域。

三、比較公共政策之研究方法

談到研究方法，有兩個前提性的認知必須先釐清。首先，研究方法只是工具，是供研究者使用以達到研究目的之工具，研究方法非是研究之目的或主體，不應主宰研究者之研究或思維，相反的，應該是研究者、研究目的主宰研究方法。其次，研究方法既是工具，便具有所謂的合目的性，研究者在選擇、採用何種研究方法之際，須考慮該方法是否適合其研究需要、是否能達成其研究目的。因此，吾人在探究所謂研究方法、方法論之際，萬萬不能忽略研究方法之從屬性質，研究方法、方法論最終仍須和研

究本身掛鉤，以研究本旨為依歸，研究者切不可沈迷在研究方法、方法論之探究上，而和實際上之研究脫節。

從狹義之觀點而言，比較公共政策之研究方法自是非比較法莫屬了，惟吾人在從事公共政策之研究時，所須使用或可能使用之研究方法，則絕不限於比較法。因此，自廣義之觀點而言，比較公共政策之研究，除了比較法外，還兼及其他多種研究方法。前曾提及，比較法提供了比較公共政策研究之邏輯，數量分析提供了研究之資料，應用統計則提供了研究之分析方法^{註25}。申言之，比較公共政策之研究當然是以比較法之邏輯、設計為骨幹，然而骨幹是骨幹，除了比較法之邏輯骨幹外，仍須有其他資料做為血肉，文獻探討法、統計分析法、實地調查（field survey）法等，皆可成為蒐集、取得比較法所需資料之方法，例如利用文獻探討法所得到有關數國之資料，依照已定之比較研究設計，進行比較分析，或是實地去訪查做為研究個案之數個國家，再以所得有關各國之第一手資料，依照既定之比較研究設計、邏輯骨幹，從事比較分析。另外，如所蒐集與使用之資料乃量化之數值，則統計分析方法應可順利加以應用上去；如所蒐集與使用者乃非量化之資料，則須使用個案分析法、文獻解釋法等分析方法。因此，比較公共政策之研究方法，也可從研究之邏輯架構、資料之取得、資料之分析方法這三方面加以觀察、說明。應注意者，將比較公共政策之研究方法分為三方面，乃係為了說明方便起見，並

註 25：見肆、一部份。

不意味著比較公共政策之研究方法可割裂為三個部分，在實際研究之進行時，往往在研究之邏輯架構、資料之取得、資料之分析方法間，互有關連，一個部分確定之後，其他部分每每亦告確定。

（一）研究之邏輯架構

首先，比較公共政策研究之邏輯架構，自然是比較法，而需要使用到比較法之研究，其目的多半是要探討因果法則，找出自變項與因變項之關係。就此而言，比較公共政策研究之研究設計和一般比較政治之研究設計，其實是相同的，即在研究設計之構想裡，存在著實驗組、對照組、處理、比較結果等，和實驗之研究方法相似，只不過因為比較公共政策之研究屬於社會科學之範疇，在許多場合下，不可能造出類似實驗室內完全受控制之環境，因此退而求其次，以仿造實驗法藉比較實驗組、對照組而驗證因果關係之邏輯，利用比較法而設法「逼近」因果法則之驗證。

前已言及，比較公共政策之研究乃以比較法做為研究之設計骨幹，比較之研究設計在實際操作上須先確定研究之問題，通常是一個有關自變項和因變項之間關係的命題，亦即研究者之研究目的在於試圖回答一個因果法則之問題，如一國之政黨政治（自變項）是否會影響其國之政策制定或政策內容（因變項），此一研究之最終成果（理論）應是類似以下之陳述：基本上一國之政黨制度會影響其國之政策制定，如其他因素不計，一國如屬於兩黨政治，則其公共政策之制定傾向黨對黨折衝方式；如屬於多黨

政治，則公共政策之制定傾向最小多數模式。^{註26}類此問題與理論可以利用比較之研究設計，加以完成。最典型之比較研究設計，即是重複採行比較相同法與比較相異法，選擇數個屬於兩黨政治之國家（即比較之個案），劃歸一組，另再選擇數個屬於多黨政治之國家，劃歸另一組，如此一來，政黨政治（自變項）在屬於同一組的個案中，即屬相同。屬於同一組的個案之間，先以比較相同法予以比較，理想之結果將是各個個案在公共政策之制定上，皆呈現出不同組各自相同之傾向，即屬於兩黨政治的一組呈現出黨對黨折衝之傾向，而屬於多黨政治的一組則呈現出最小多數模式之傾向，如此一來，政策制定（因變項）在屬於同一組的個案中，亦屬相同。不同的兩組間再以比較相異法，進行比較，理想之結果將是不同兩組在公共政策之制定上，呈現出不同之傾向。此一比較研究設計之邏輯，在於經由不同組各一次（共計兩次）比較相同法之使用，可以表明屬於相同組之個案皆呈現出同一傾向，而屬於不同組之個案皆呈現出不同傾向，將可較合理推論出政黨政治（自變項）即是影響政策制定（因變項）之因素的結論。單純的使用比較相同法或比較相異法，即便得出理想之結果，恐較不易令人信服，重複地分別使用比較相同法與比較相異法，將較具有說服力。

另外，比較公共政策之研究除了比較之研究設計外，在選擇個案時，猶應詳加考慮所謂「最大相似系統」與「最大相異系統」

註 26：以上理論純屬虛構，未經驗證。

之方式與原則。^{註27}

(二) 資料之取得方法

其次，在比較公共政策研究之領域，所需之資料主要有兩大類：量化資料（quantified data）與質化資料（quality data），而不同類別的資料往往有較適宜之取得方法。一般而言，資料之取得通常有四種方法：文獻探討法、深入訪談法、問卷調查法、實地觀察法，而不論是何者，只要使用得當，皆可用以取得質化或量化資料。例如，利用文獻探討法固然可以得到質化資料，惟如果所使用之文獻含有眾多可用之數字記錄、統計數據等，則未嘗不可將文獻探討法做為取得量化資料之方法，此一用法在從事政府政策效果之評估時，尤其常見，蓋政府執行機關皆會蒐集、保存有關其執行政策之各項記錄、數據，構成政策評估之最主要資料來源。和文獻探討法不同者，問卷調查法多半是用來取得量化資料之方法，但如採用的是開放式問卷，則亦可從受調查者處，得到許多非量化之資料。再以實地觀察法而言，研究者可觀察事實之進行，並一一記錄下所觀察事件之發生數目或頻率，所得結果即為量化資料；研究者亦可觀察事實之進行狀況，並記錄下所觀察事件發生始末、變化，乃至事件與事件間之關連或交互影響，此等觀察、記錄結果即為質化資料。因此，採用實地觀察法，量化資料、質化資料二者皆可取得。再以深入訪談法為例，最常見的作法是針對個別受訪者，進行深入、一對一，甚至是面對面

註 27：見參、三部份。

的互動式對話，最適於取得質化資料，惟如訪談之對象夠多（通常不太可能），亦不妨將深訪而得之眾多個案資料，當成一筆一筆的個案資料，經過轉換、量化後，成為量化資料。

換言之，量化資料、質化資料二者之間，在許多情形下，其實是可以互換的。在質化資料之情形，只要質化資料之數量夠多（蓋數量如不夠多，則沒有意義轉化為量化資料），具有相同格式、基準，經過適當之轉換公式或換算表，即可轉換成量化之數值，惟在此一量化過程中，應特別小心處理該轉換公式或換算表，以避免在轉換過程中，不當地簡化了原本質化之資料，因而使得量化後之結果產生實質之偏差。在量化資料之情形，量化之數值經過適當詮釋、解讀後，可以轉成為質化之資料，惟在此一質化過程中，應注意詮釋之標準一致、合理，同時不同數值之量化資料應分別導引至不同之詮釋結果，亦即不同之量化資料應分別轉化成不同之質化資料，否則即變成重要細節在轉換過程中消失了，將造成研究結果之重大偏差，甚至是誤謬。

（三）資料之分析方法

有了比較法做為研究之邏輯架構，並利用上述各種資料取得之方法，取得研究所需資料，比較公共政策之研究還須要有資料之分析方法。資料分析方法之選擇，大抵上取決於資料之性質、類別，以及研究之目的、理論之內容。最常用之資料分析方法，主要有三種：文獻分析法（hermeneutics）、統計分析法、個案分析法（case analysis），其中文獻分析法適用於質化資料，而統計

分析法則適用於量化資料。至於個案分析法在方法學上分類，較不明確^{註28}，可以將之定位在研究之邏輯架構，和比較法相對；惟個案分析法亦可用來整合圍繞在特定個案、來源眾多、具有顯著性質上差異的資料，而形成對該個案詳細、完整之論述，因此個案分析法亦不妨視為一種資料分析、組織資料之方法。本文不將個案分析法視為單獨之研究方法，而將之歸類為分析資料之方法，主要是因為個案分析法輒被批評為過於特定，無法發展出一般化之理論。簡單地說，個案分析法係指針對單一個體（unit）所為的分析，此一單一個體並非是在實驗室下，以人為方式建構出來，而是自然形成的。個案分析法之目的在於深入了解，尤其是強調整體性以及窮盡（holistic and exhaustive），此種了解對掌握事件、現象之發生情境而言，乃屬不可或缺。使用個案分析法，必須蒐集各式各類資料（包括量化資料及非量化資料），在分析過程中，不同資料互相比對、互相印證，最終凝聚成能完整代表該單一個案，並以文字加以呈現出來之分析結果。^{註29}

文獻分析法主要適用於非量化資料，以及以文件、文獻方式存在之資料。所謂文獻分析法，顧名思義，即係解釋、詮釋文件、文案之方法，其目的是要形成對文件適當、完整的解讀，換言之，研究者在使用文獻分析法後所得到之解讀結果，應可構成一個前後一致、連貫，同時在所有關鍵之細節處，均和原文互相緊密結

註 28：Adam Kuper and Jessica Kuper, *The Social Science Encyclopedia*, 2nd Ed. (London: Routledge, 1996), p.75.

註 29：ibid., p.76.

合、符合原文意義之文字陳述。^{註30}文獻分析法不僅僅在探求文件、文獻之字面上、表面上意義，猶在探討文件、文獻更深層之意涵，如文件或文獻是由誰人所作，而作者製作該文件、文獻之用意或目的何在，必要時甚至還須了解作者所處之時代、社會，以及作者之生平、背景等，以便能真正體現該文件、文獻之真正原意。比較公共政策之研究往往須使用大量之官方報告，國會立法說明、公聽記錄，與民間團體之研究報告或意見書，而此等文件、文獻多半是在不完全中性或政策中立之環境下完成的，有相當偏差存在，爲了忠實地重現該文件、文獻之原意，研究者須透過文獻分析法之適當使用，再造該文件、文獻完成當時之境，以形成對該等文件、文獻之完整解讀。否則原始資料解讀錯誤，嗣後之比較研究設計再合乎邏輯，亦難得到正確之結果。

統計分析法乃應用統計學之理論與原理，解讀、分析量化資料所代表之意義，其最具代表性，同時也最重要之分析方法厥爲迴歸分析法（*regression analysis*）。迴歸分析法的主要目的在求得一個錯誤最小的方法，找出自變項與因變項之關係，並以自變項預測因變項之數值。最簡單之迴歸分析方法是直線之情況，此時自變項只有一個，稱爲線性迴歸，自變項與因變項之間呈現出直線關係。當自變項不止一個或自變項非單純地爲一次方（可能是二次方以上或開根號、對數）時，則自變項與因變項之關係不可能用直線表示，屬於曲線之情形，故稱非線性迴歸。統計分析

註 30: Paul Diesing, *How Does Science Work? Reflection on Practice* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), p. 110.

法所分析之資料限於量化資料，因此做為自變項的因素以及做為因變項的因素，如果原本非屬數值型、非屬量化形態者，必須先轉換成為量化資料，方能適用統計分析法加以分析。將非量化資料轉換為量化資料，涉及轉換方式、公式之效度與信度問題，在實際操作上，須非常注意，否則轉換結果將與原先非量化資料有重大偏差，統計分析法勢必無法得到可靠結果。即便原本即屬於量化資料者，為求統計分析結果之合理或可靠，量化資料之衡量（measurements）必須儘可能求其準確，不但具有效度，信度方面亦須相當可靠。凡此衡量的問題、效度及信度的考量等等，皆構成研究者在使用統計分析法之重大挑戰。

總之，資料分析方法之選擇與使用，主要取決於資料之性質以及研究之理論內容，而每一種資料分析之方法皆有其應用上之限制，研究者應注意避免不當或過度地伸展資料分析方法之分析能力。

四、小結

比較公共政策之研究，發展迄今，已在公共政策領域中有了其一席之地，有其雛形具備、結構紮實之研究理論、研究領域以及研究方法。在研究理論方面，比較法提供了比較公共政策之研究骨幹，比較之概念應用在公共政策之研究上，其理論上之主要用意在於做為一種解釋之方式以及做為一種探索之模式，並進一步從此二個主要意圖產生比較公共政策研究之四個問題領域：比較法與其應用、研究之組織架構、理論上之爭議問題、政策相關性

問題。在研究方法方面，比較公共政策之研究方法，則可從研究之邏輯架構、資料之取得、資料之分析方法等三方面予以說明。從比較公共政策之研究理論、研究領域、研究方法三方面，加以觀察、檢驗，吾人可以發覺比較公共政策之研究有其一己固有的研究理論或意圖，同時其研究之問題領域也相對明確且確定，另外在研究方法方面，各類不同之社會科學研究方法皆可契合適用。因此，比較公共政策確實可以成爲一個具備固有研究特質之學門領域或次領域。

伍、結論

利用比較方法來研究不同國家、地區之公共政策，於今日之觀點而言，實在是再平常不過了，許多有關公共政策之研究，往往涉及本國與他國制度、政策之比較。本文從公共政策之研究著手，介紹公共政策此一領域之發展沿革、派別與成就，接著再探究比較法在政治學研究之應用情形，以及比較法之貢獻與其限制。對公共政策之研究以及比較法之應用於政治學研究，有了大致理解後，本文轉而探討比較法應用於公共政策之研究，亦即比較公共政策之研究。本文從研究理論、研究領域、研究方法等三方面，對比較公共政策此一次學門(subdiscipline)作整體之巡禮，就此而言，本文其實即是有關比較公共政策之學門概況(state of

the discipline) 之作。類此學門概況之作，能使吾人以較超然、較全面、較完整之觀點，了解比較公共政策之現況、發展與前景，無疑有相當之意義。

現今比較公共政策之研究，非常普遍，前已言及，惟越是常見、越是尋常之事，往往也最不容易做好。許多學者、政府機構研究人員常常從事比較公共政策之研究，往往卻因為在方法上不得其門而入，以至於投入研究之資源與研究成果有相當落差。有鑑於此，本文特別強調比較公共政策研究之進行方式，認為比較公共政策之研究應先從所要研究之問題著手，對所研究問題之性質、定位，有了大致上了解之後，再事先預想欲發展之理論內容，若所研究之問題、所欲發展之理論屬於因果法則之範疇，則可設法利用比較法之研究設計，尋找適合之個案，蒐集所需資料，依比較研究設計之邏輯，加以比較不同個案，得到想要之結果。研究者如在比較之研究設計以及比較法之使用上，多加注意，謹慎推展，當可產生更可觀之研究成果。

Comparative Public Policy

Mingsiang Chen

Abstract

The study of public policy and the research of cross-national analysis intertwine together which becomes the comparative study of cross-national public policy. The analysis of cross-national public policy seeks to develop generalized and abstract theories by using public policies of various countries as comparing cases. In this sense, the comparative principles and the logic of comparative research design in the area of comparative politics can and should be employed in the study of comparative public policy. The purpose of this paper is to inquire into the process and background of the study of public policy becoming an important facet of the study of public policy, and to find out the traits and limits of the comparative method used in this arena. The ultimate goal is to provide some vision and direction for any future study of comparative public policy.

Key Words: public policy, comparative public policy, comparative method.