

美國學府公共政策研究與反共動態

湯絢章

美國科羅拉多大學 (University of Colorado) 比較政治暨意識形態研究中心 (Institute for the Study of Comparative Politics and Ideologies) 於本年六月二十一日至七月九日，舉行第十二屆學會，該中心主任羅喜克 (Edward J. Rozek) 教授致函我國教育部，邀請派遣我國五位學人參加本年度研討會，因之，我國教育部分別邀請了台大呂亞力先生、政大張京育先生 (註一)、中央研究院徐正光先生、國際關係研究所譚溯澄先生以及與大筆者前往參加。

筆者藉此機會，蒐集美國各著名學府目前風行之公共政策研究資料 (註二)，乃提前六月四日離台赴美。在這段期間，除於六月二十一日至七月九日在科羅拉多大學參加比較政治暨意識形態研討會外，曾先後訪問了哈佛大學甘迺迪政府學院 (John F. Kennedy School of Government, Harvard University)、耶魯大學社會與政策研究所 (Institution for Social and Policy Studies Yale University)、普林斯頓威爾遜政府學院 (Woodrow Wilson School of Government Princeton University)、加州大學

公共政策研究所 (Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley)、加州大學政府研究所 (Institute of Governmental Studies, 史丹福大學企業管理學院、科羅拉多大學政治系等學術機構。

因限於篇幅，現僅就哈佛大學、耶魯大學及加州大學公共政策研究概況，加以闡述，或許值得國內對公共政策研究有興趣人士之參考。茲分述如次：

一、哈佛大學甘迺迪政府學院 哈佛大學

學勃克 (Derk C. Bok) 校長對於設置公共政策研究計劃的目的，闡釋甚為詳盡 (註三)，可以引述如下：人民對於政府解決國家重大問題，諸如貧窮問題、都市衰落問題、種族糾紛問題、人民失業問題、以及和蘇俄軍備競爭問題，政府雖然花費了幾百億鉅款，但實際問題並未解決，而且若干政府機關貪污無能，達到最高程度；在經濟上通貨膨脹與經濟不景氣，可謂自一九三〇年以來所未有的。所以美國人民對於政府的效能，不取信賴，政府的聲望大大的降低。很顯然的，政府的組織比以前龐大，政府的行政程序也比以前複雜，尤其在近十年來，政府需要注意甚多

新的價值標準和新的利益問題，其結果却增加甚多新的法律、新的規章和新的機構，因此政府官員們在設計政府的任何計劃時，必須考慮許多的利害關係，由於此種情勢的發展，使得政府的任務比以前更加艱鉅。其原因可列舉如下：

第一、政府籌劃新的政策時，為了解決某一團體的合法利益，但有時與政府認為重大的利益相違背，致有顧此失彼之感。尤其今日政府一舉一動難逃人民耳目，政府如有干涉人民權益的措施，一經發現，即為清議所不容。

第二、由於政府組織擴大，政府的官員往往忽視政府的政綱政策是否貫徹；而政綱政策實施與否，則與人民的生活息息相關；再加上行政機關較前專業化，使得若干官員對人民個人權益所受到的損害，有愛莫能助之感。

第三、政府各級機關林立，為求配合實踐選任官員競選時所作解決公眾問題的諾言，因而需要眾多的協調措施，甚感分歧。而且若干公眾問題的解決，不僅聯邦政府需要依賴州政府和地方政府配合，就是私人團體以及半官方性的組織也需要合作，因而如何配合問題日趨嚴重。政府的組織却亦如此的龐大和複雜，以致對於個別的行政機

權便難以有效監督。

為解決當前問題，一般學府有義務也有責任培養此類政府專業人才，以充任政府的高級職位。此為當前之急務無過於此者。此等專業人員包括選任官員、首長的高級僚屬以及高級的文官人員。因無論在立法機關或行政機關，皆需設計方面、公共政策制訂方面以及行政管理方面負責實際經驗的官員，此等官員為了達成他們的職責，所需具備的基本知識甚為繁多。簡言之，可分為三類：

第一、日漸需要的，有關公共政策和方案設計與評估巧妙的分析方法。

第二、關於組織與管理方法的知識，和影響政府行政措施的政治程序之瞭解。

第三、對於現世倫理道德問題和政府的活動與行為的價值觀念之警覺性。

為了配合國家的需要，甘迺迪政府學院於一九六五年開始設置了公共政策研究教育計劃 (The Public Policy Program) 該研究計劃重點為：(一)分析技巧 (二)行政與執行的方法 (三)價值與倫理問題。因此所開的基本課程計有：

- (一)分析方法 (analytic methods)。
 - (二)經濟理論 (economic theory)。
 - (三)統計方法 (statistical methods)。
 - (四)政治分析 (political analysis)。
 - (五)專案研究 (workshop)。(註四)
- 至於專案研究的教學方法，是採取哈佛大學企業管理學院之例案研究。

二、耶魯大學 耶魯大學設有社會及政

策研究所，該所設置之主旨，是爲了增進多科際間的配合與政策定向的研究，故而研究範圍甚爲廣泛，除社會科學以外，舉凡有關政策研究知識，皆爲其研究的對象，諸如法律、醫學、工程、生物學等皆是。該所的研究計劃，項目繁多，參加研究的人員，共有一百餘人，多數參加各種研討會和參加專案小組，若干人從事發展新科際組合的研究或政策定向的研究，其餘人員則從事分組研究或個別研究。

在多科際整合和政策定向的研究方面，舉辦了若干研討會，其討論的重點，如環境改善、美國憲法的修訂、男女兩性地位的改變、社會科學政策定向策略的研究、政策制訂的價值分析、租稅與公共支出等等。目前該所研究的最大主題爲美國衛生醫療的研究，因之該所設置了衛生服務研究中心，此中心從事關於衛生醫療行政與政策的廣泛研究。在行政方面研究的主題爲，衛生醫療服務設計與考核情報系統的研究，病人康復評鑑系統等；在政策上的研究，爲私立醫院內部組織結構和經濟計劃、非營利衛生機構的評估，以及衛生醫療方面的政府決策。其他的研究計劃，尚有教育的研究計劃，此包括兩方面：一種是集體性的研究，其研究的重點，在針對高等教育機構的政策。另一種是個別的研究，其研究的重點爲教師專業的評鑑，家長參與教育政策制訂的研究，以及學生就業機會的研究。又爲加強多科際整合和社會科學有關學科政策定向的研究，該所採取種種不同的研究方法與策略，包括歷史的研究法、現場考察法、統計調查法、研製模式法以及數

學的研究法。

該所的另一重大貢獻就是方案設計 (Mapping Projects)。方案設計乃由參加各科際研究的學者們所組成的小組，爲期三年，從事於舉世公認重大社會問題領域的研究。其研究的步驟是：(1)對現有知識的評估；(2)對於有關政策制訂的阻碍之鑑定；(3)如何動員有關人才致力改進研究。參與方案設計者，對於任何問題，在政策制訂過程上能有學術方面的貢獻如次：(1)對此問題可以作周詳的考慮與完善的研究策略；(2)各種研究方案可以依其重要性如何，依次排列，使設計小組能確定最優先者。因此方案設計的結果，不僅對該所研究大有裨益，而且對該問題研究領域，可提出有價值的論述。

至於研究方案設計小組的組織，包括研究方案的聯繫人或指導小組人員、研究員以及研究生。該方案設計小組的人員，每週舉行研討會一次；研究的方式，包括個別的研究、非正式的討論、研討會以及相互的討論；參加研討會的期間，爲期一學期、一年或幾年不等 (註五)。

三、柏克萊加州大學 加州大學於一九六九年設置公共政策研究所，爲美國西海岸較有成就的公共政策研究機構 (註六)。該所設置的主旨，乃有鑑於政府爲迎合當前社會公眾的要求，對於甚多的社會問題，必須力謀解決。因此引起了政府組織效能問題，舉凡傳統政府對人民的服務方式，如在衛生、國民住宅、運輸、能源供應、公共安全以及均等機會保障諸方面，皆需重新作嚴密的考驗。政策制訂機關對於新知識和

政策問題的系統分析之需要，已為舉世所公認，因此有培養新的專業人才之必要，而此種專業人才必須有下列專業知識的訓練：(1)能夠鑑定某一公共政策可行的措施為何；(2)能夠評估政策的效果多寡；(3)能夠使一經採用的政策方案如何加速實施。

由於若干政府機關除逐漸聘用此類專業人員充任顧問，並訓練此類專業人員，就經濟上和政治上發現的障礙與機會，從事評估各自現行的政策。一言以蔽之，該研究所設立的主要目的，乃為對於公共政策問題，運用理性分析來解決。所以其研究主旨和教育計劃，固然注重理論上研討，也致力研究公共政策的形成與執行改進之道。該所此項研究主旨和教育計劃之重點，顯然的與傳統的文官人員訓練有別。至於政府機關組織方面的研究，其主要的觀點，在注重政策的起始與後果。該所教育方針，要點如次：(1)關於實際的政策問題闡明的程序與方法；(2)關於政策可行方案的分析；(3)如何爭取政策的批准；(4)新政策的執行；(5)政策效果的評估。因此，該所為了培養學員一般政策分析的技巧，故設有下列六項基本課程：

- (一) 社會研究的方法 (Methods of Social Inquiry)。
- (二) 公共政策的經濟分析 (Economic Analysis of Public Policy)。
- (三) 公共政策在政治上和組織上的研究方向 (Political and Organizational Aspects of Public Policy)。
- (四) 模式和數量分析 (Modelling and Quantitative Analysis)。

(五) 法律與公共政策 (Law and Public Policy)。

(六) 政策分析概論 (Introduction to Policy Analysis)。

其次，該所特別注重科際整合的教學研究，科際整合的教學與研究在若干學校祇是一種口號，絕少實施，此乃因科際整合的教學與研究障礙甚多，不僅是科際間內容的差距問題，而且每一學科思維理路也有不同，就是研究的方法亦不一致，所以各大學科際整合教學與研究成功機會很難保證。該所針對此項障礙，盡力設法予以克服，除了鼓勵該所教授在其他系所授課外，也歡迎其他系所的教授來該所授課。該所規定每星期四中午午餐集會商談如何溝通合作（筆者有幸亦被邀請參加一次）。該所又在其所舉辦的專題研討會中，往往邀請其他系所的教授參加指導。同時該所所開若干課程中，亦請有其他系所的教授講授，本校學生皆可選修。該所並與其他系所共同授與研究生碩士或博士學位，凡攻讀博士學位的研究者，在公共政策的領域內，皆可選修其他系所的研究專題，以示合作。以上介紹該所科際整合的少數有效方法，作為範例。

在加大大向有政府研究所（註七），乃致力研究加州境內公共問題。其附設的圖書館，所藏加州政治、經濟、社會有關的資料，極為豐富，據稱，此為美國西海岸最大的政府資料中心。該所並出版有關加州公共政策問題的專題論著甚多。該所主任李氏 (Eugene C. Lee) 博士。不僅學

術淵博，而且富有活力，故該所十年來在其主持下，成績輝煌。筆者訪問該校時，該所對筆者甚為禮遇，特闢研究室供筆者使用。併此致謝。

最後筆者就此次參加科羅拉多大學比較政治暨意識形態研討會的觀感，略述如次：

該研討會的主持人為愛德華羅喜克教授，羅喜克為波蘭裔，早時曾參加共產黨，後覺悟而成為反共學人，亦為「美國反共聯盟領袖之一」，早年在哈佛大學與美國務卿李辛吉是同班同學。該研討會的主旨，乃促使參加研討會的學員們能夠從學術的觀點，進一步的瞭解極權制度與民主自由制度之區別為何。參加份子有從事研究社會科學的校長和教師、大學研究所的研究生、教會的牧師及修女、新聞記者以及電視廣播的評論員等。本屆研討會計有六十五人參加，就學歷而言，獲有博士學位者佔百分之五十；獲有碩士學位的佔百分之七十五。就國籍而言，大部分為美國人及加拿大人，外籍學人除我國四人外，尚有南非某一大學校長。其所聘請的講師，皆為一時名流，如(1)湯姆森爵士 (Sir Robert Thompson) 主講共黨的叛亂與美國的東南亞外交政策 (Communist Insurgency and American Foreign Policy in Southeast Asia)。(2)湯姆森爵士為舉世聞名的游擊戰術專家，曾任尼森總統時期越戰顧問。(3)英國牛津大學教授勞得瓊斯 (Hugh Lloyd Jones) 主講正義 (Justice)。(4)我國友人前美國眾議員周以德博士，主講太平洋和平的展望 (The Prospects for Peace in the Pacific)。(5)哈佛大學古典文學教授史德華 (Zeph Stewart) 主講

希臘和羅馬的社會與個人 (Society and the Individual in Greece and Rome)。(5)英國牛津大學蘇俄與東歐研究中心主任魏律茲 (Harry T. Willetts) 主講蘇俄的昨日與今日 (The U. S. S. R. Yesterday and Today)。(6)哈佛大學政治系主任曼斯非德 (Harvey C. Mansfield) 主講自由的哲學 (The Philosophy of Freedom)。(7)羅喜克主任主講在核子時代蘇俄與中共的外交政策 (Soviet and Chinese Foreign Policies in the Nuclear Age)。

該研討會每日從上午八時至下午三時半，舉行講演或討論。此次研討會最值得筆者追述的有下列兩事：第一、周以德博士講述太平洋和平的展望。他首先闡明我國五千年固有道德文化忠、孝、仁、愛、信、義、和、平之涵義，此與共匪摧殘我國固有道德文化之邪惡行為，水火絕不相容，故中國人民終究要推翻共產暴政，共匪絕不可能長久統治中國大陸，此可斷言。他說：「共產黨有六次被國民黨消滅的機會，但其中兩次美國政府當局應負責任，最顯著者為美國政府派遣馬歇爾將軍來華主持國共和談，以致共匪坐大。其餘如西安事變、西南事件、九一八事變、閻馮戰爭等」。周以德慨然而嘆曰：「共匪能夠殘存而竊據大陸，豈非天意耶！」(God is on Side of Chinese Communists) 其次，周以德博士對總統 蔣公至為敬仰，他認為總統 蔣公為二十世紀世界偉人之一。在一九四七年底，總統 蔣公退位離京前，周以德博士曾見總統 蔣公，蔣公曰：「汝為中華民國之友人，應牢記余言，美國政府今日對華政策

上的不智，不僅將使大陸淪陷於共匪，就是東南亞亦有變色之一日，此將使美國政府後悔莫及」。不久大陸陷匪，一九五〇年韓戰爆發，以及最近越南、高棉、寮國的相繼淪陷，一聯串的事實可証明總統 蔣公的眼光遠大。

另一件事，為英國的湯姆森爵士 (Sir Robert Thompson) 講述美軍在越南勞師動衆，何以畢竟撤退的原因，他認為美軍將領祇會打陣地戰，對游擊戰不熟悉，而為越共所乘；越共的游擊戰術是抄襲毛匪澤東的游擊戰術，故而神出鬼沒，常使美軍措手不及。筆者當時舉手發言，表示異議。筆者認為美軍不慣於游擊戰固為事實，但如果說，越共得逞的原因是學習毛匪澤東的游擊戰術，則恐非事實。因毛匪澤東的游擊戰術果真高明的話，則共匪早在江西瑞金老巢為我國軍圍剿何致戰敗逃亡而有兩萬五千里長征，苟延喘息於陝西延安。當時湯姆森爵士無辭以對為之語塞。另外，於六月二十二、二十三兩日，於哈維斯大飯店 (Harvest House Hotel Boulder) 舉辦和解研討會 (Conference On Detente)，亦為羅喜克教授所主持，主辦單位為索忍尼辛自由與正義協會 (The Aleksandr Solzhenitsyn Society for Freedom and Justice)。其主要的講題為：(1)冷戰的起源 (The Origin of the Cold War)，由 Michael S. Pap 教授主講。(2)和解的起源 (The Origin of Detente)，由 Walter H. Judd 教授主講。(3)蘇修的歷史 (Historical Revisionism)，由 James H. Holmes 教授主講。(4)中央和解的觀點 (

Peking's View of Detente) 由 Lord M. Lindsay 教授主講。我國呂亞力教授也應邀報告中華民國的經建發展及反共決心與措施，內容精闢，深受與會者重視，該會集全美國反共名流於一堂，足見一般美國知識份子之趨向矣。

以上略述哈佛大學、耶魯大學以及加州大學公共政策研究概況，同時述及筆者此次參加科羅拉多大學比較政治暨意識形態研討會的觀感。除此之外，筆者並曾與普林斯頓大學、科羅拉多大學、史丹福大學暨金門大學若干學人，就公共政策與公共行政之研究交換意見，收穫頗豐。而且不少認為我國屹立於太平洋彼岸，艱苦奮鬥，而經濟上的快速成長，社會的安定與繁榮，在政治上則為東南亞民主國家櫛窗，莫不表示敬佩。反之。他們對美國國內的青年問題，以及社會道德的日趨墮落，深表憂慮，他們對美國未來的命運，頗不樂觀，有一二美國學人對共和、民主兩黨總統候選人福特與卡特領導才幹，深感失望，不僅不及以往大有為的總統，如林肯、羅斯福、威爾遜等，高瞻遠矚，即如杜魯門、艾森豪、詹森亦相形見绌。就今日的國際情勢而言，美國實為世界民主國家領袖，此未來四年的總統才識竟然如此平凡，無論福特或卡特出任總統，恐難勝任此艱鉅任務，大可杞憂也。此種看法似不夠成熟，卡特州長如果當選或有所作為，亦未可逆料也。另一方面，筆者此行深感欣慰者：一為筆者所接觸的美國學人中，對中共的觀感幾乎與前數年頗有區別，除少數自命為中國通者外，多數美國學人似已洞察大陸真象，對於中共已不存美麗

的幻想；與筆者談話時，頻頻追詢文革派動向如何？走資派動向如何？他們幾乎一致認為毛澤東斃命後，大陸必將發生動亂。二為我國多數留美學生對於親份子之造謠毀謗，多能拆穿共匪的陰謀技倆；自柏克萊加州大學調查表事件（註八）發生後，一般自命中的學生多能覺悟，認為中共手段卑鄙無恥，轉而擁護我政府，此不僅柏克萊加州大學留學生為然；據聞其他美國各大學，亦有類似情況，此實為可喜現象。

附註

- 註一：張京育教授因故，未能參加。
- 註二：美國大學有四十餘所，或成立公共政策研究所，或設置公共政策有關專業課程，詳見中興大學行政學報第七期拙作「籌設公共政策研究所之主旨與課程芻議」。
- 註三：參閱哈佛大學勃克(Derk C. Bok)校長一九七五年工作報告。
- 註四：哈佛大學甘迺迪政府學院著名教授如下：
Donk Price 院長
Graham Tillet Allison
Francis Michel Bator
Samuel Hutchison Beer
William Mosher Carpon
Richard Elliott Neustadt
Henry Rosovsky
- 註五：耶魯大學社會與政策研究所著名教授如下：
Charles E. Lindblom 所長
Edward J. Woodhouse
David E. Apter

- Robert A. Dahl
- Kai T. Erikson
- James W. Fessler
- Gerald H. Kramer
- Victor H. Vroom
- 註六：柏克萊加州大學公共政策研究所著名教授如左：
Aaron W. Idavsky 所長
LeRoy Grayner
Robert P. Biller
Eugene Borchach
Judith Blake Davis
Lee Friedman
David Karp
C. Bartlerr McGuire
Arnold Meltser
Percy Tannenbaum

註七：該所的教師有四十三位之多，僅去年一年，該所所舉辦的學術研討會，共有十九次。主要的課題如：一九八〇年美國人口調查的籌劃、美國江河下游的使用、輔導失業人民再就業的研究等等。該所出版的刊物屬於公共政策方面者，就有十八種之多。

註八：調查表事件，乃為柏克萊加大親共學生組織所發動，以檢獲本黨黨員調查表一只，誇大其辭，捏造我留學生中吳某、張某為我政府資助，從事學生活動，並在加大校刊公開揭露，引起軒然大波。

國際公法之理論與現實

韋雪爾 著
雷崧生 譯
定價一百二十六元

兩次世界大戰的連續災難，使集團政治的可怖後果達到了極致。在國內秩序裡，極權政府公然地漠視著權力的人道目的；在國際關係裡，權力的盲目追逐，使悖乎國際合作，亦無法予以合理分析政治局勢；對峙的意識型態與短視的民族主義，不斷在癱瘓著國際間各種組織。

本書即在探討當前國際間的公法情況，全書分為四部十七章，自國際法的源起，談及國際關係裡的權力與法律，實際國際法裡之法律與權力之聚合與摩擦，以迄國際爭端的解決方法。包含了理論所當為，以及現實所逢及的阻礙，俱一一詳予剖析。

臺灣商務印書館 發行