

公共政策作為一種「設計」： 從政策設計到設計思維

蘇偉業*

《摘要》

政策設計為國內甚少受到關注的公共政策學術議題。但隨著近年設計思維在公共政策應用的興起，這另類的政策與設計之相遇，使設計途徑的公共政策再次受到注目。惟這途徑內存在不少分歧取向，而設計思維又與傳統政策設計有不同的學術淵源，容易造成混淆誤解。本文嘗試透過學術文獻整理回顧為這混濁不明的政策設計領域作出澄清，同時與正在公部門崛起的設計思維接軌，為各種以設計途徑處理公共問題的學術族群建立有意義的知識體系分類，並進行比較，說明設計思維相對於傳統政策設計之差異，分析兩者對公共政策管理之貢獻與面臨的挑戰，特別在政策制定的觀念革新與人才培育之調整。

[關鍵詞]：政策設計、設計思維、政策創新、共同設計、政策管理

非送審類文章。

* 蘇偉業為國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

壹、緒言

雖然政策設計（policy design）在西方公共政策學術研究領域上並非一項嶄新議題，但在我國公共政策學術討論甚少受到關注，僅有一些零星的理論整理及政策個案研究。然而，自從近年「設計思維」（design thinking）¹ 概念進入各國公部門的實務領域後（參看 Bason, 2014, 2018），設計途徑（design approach）於公部門改革變成一門新興學問。我國也不例外。2012 年臺北市政府首次導入設計思維於公務人員的訓練課程中。² 臺南市政府也於 2013 年導入設計思維於都市空間改造（劉舜仁，2018）。2017 年行政院政務委員唐鳳成立的「行政院公共數位創新空間小組」也以設計思維方法推動各種創新試驗。³ 惟設計途徑的公共政策所指為何？政策設計與設計思維的關聯性為何？

公部門研究文獻經常出現「設計」話語，但對所謂「設計」，各有所指，或僅是非嚴謹定義下的籠統採用。就算政策設計研究領域內也有不同的意識取向，內容縱有重疊，但各有殊途，容易造成混淆誤解。而政策設計與設計思維本屬不同學術淵源，但近年開始合流，或者說後者從私領域進入公領域，並被視為公部門設計的「第二個臉孔」（second face）（Clarke & Craft, 2019），對政策設計領域造成一定的挑戰，亦同時使政策設計領域重新獲得關注。本文嘗試透過學術文獻整理回顧為這混濁不明的政策設計領域作出澄清，同時與正在公部門崛起的設計思維接軌，為各種以設計途徑處理公共問題的學術族群建立有意義的知識體系分類，並進行比較，特別是設計思維相對於傳統政策設計之差異。由此，為近年崛起的公部門設計思維應用加以註解。

¹ 國內經常將 design thinking 翻譯為「設計思考」，惟本文認為 design thinking 是一種特殊的思考方式或模式，有別於傳統的「設計思想」或「設計思考」，故以「思維」來代表這方式，並與其他設計思想作區隔。

² 參看：http://www.cityyeast.com/passion3_show.php?passion3type_id2=34&passion3_id=823

³ 參看行政院公共數位創新空間小組網站：<https://pdis.nat.gov.tw/zh-TW/blog/%E5%A6%82%E4%BD%95%E9%81%8B%E7%94%A8%E8%A8%AD%E8%A8%88%E6%80%9D%E8%80%83%E9%80%B2%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%95%B8%E4%BD%8D%E6%9C%8D%E5%8B%99%E7%9A%84%E8%A8%AD%E8%A8%88/>

貳、設計途徑的公共政策：起源及其發展起伏

人類的文明發展就是透過不斷「創造」來適應甚至改造自然環境。對設計理論有重大影響力的 Herbert Simon (1996) 就認為，正是設計科學 (design science) 將自然世界 (natural world) 改造成人工世界 (artificial world)。而任何人工製品 (artifact) 都可理解為人為的設計成果。最廣義而言，Simon (1996, p. 111) 就認為「任何人都在設計，構思一些改變現狀來達至偏好狀況的行動路線 (courses of action)」。所謂人工製品不僅指有型的建設或實體工具產品，也包括維繫人類生活及發展的各種無形制度、習俗、規範與觀念。公共政策也是其中之一。現實上，因應近年設計學領域的擴大，設計之應用更展延到策略、組織及系統發展 (Bason, 2018)，甚至可指「為一項目的而設計」 (designing for a purpose) (Sanders & Stappers, 2008)。

同理地，依據 Simon 的看法，除了建築、工程等這些傳統與設計聯繫上的學門外，Shangraw 與 Crow (1989) 也認為公共行政學是一種設計科學。公共行政學之父 Woodrow Wilson 建議將政治與行政分開就是對政府制度的一種設計。我們可以理解所謂「政治—行政二分」 (politics-administration dichotomy) 並非是一種自然的演化，而是人為構思與選擇，且當今仍有不少國家沒有採用這設計 (如中國)。雷同地，政策設計也是源自於與政治分離的企圖。政策科學 (policy science) 之父 Harold Lasswell (1951) 正是芻議建立一個跳脫政治學而跨學門的政策科學。雖然這芻議並沒有馬上衍生政策設計領域，不過政策科學所追求的與後來政策設計的目的可說是同出一轍。政策科學企圖建立有系統的政策過程及其內的知識 (knowledge of and in the policy process)，其要求政策科學家注意政策情境的系絡 (contextuality) 與提出問題導向 (problem-oriented) 的行動步驟 (Lasswell, 1970)。從政策設計角度而言，就是提供政策設計者之行動路線。

當然，政策設計會比建築與工程設計來得複雜，因為後者相對靜態，而政策設計則處於一個浮動的環境，政策目標複雜且難以釐清，問題難以拆解成可處理的部件，政策環境充滿價值利益衝突、不確定性及碎裂的控制 (fragmented control) (Bobrow & Dryzek, 1987, pp. 200-201)。因此，要為政策訂立可行及有意義的設計框架難度極高。無論如何，正如 Bobrow (2006) 指出，政策設計實際上是無處不在 (ubiquitous)，但必要 (necessary) 而困難的 (difficult)。

此外，戰後公共政策一直是政治學的次領域，公共政策理論常將公共政策視為政治過程的產出。權力鬥爭、政黨之間的討價還價、利益交換成為政策過程研究之主要變項。政策過程的「漸進主義」(incrementalism)不單是有限理性或資訊處理能力有限之問題，也是政治理性(political rationality)的結果(Gregory, 1989)。當今流行的公共政策過程的實然性理論，不論是「政策次系統」(policy subsystem)、「倡導聯盟」(advocacy coalition)、「間斷均衡」(punctuated equilibrium)及「多源流」(multiple streams)理論，政治因素都是其中的重要變項(參看 Smith & Larimer, 2017)。上述的「政治」並非指政治制度設計者所刻意設計出來的效果，反而是制度的副作用或對制度之扭曲，不利於解決公共問題。

就算排除政治干擾，公共政策仍往往是「拍腦袋式」的主觀直覺決策，甚至充滿著巧合意外的「垃圾桶式」(garbage can)決策(Cohen et al., 1972)。公共決策理論常描述決策為從多項現存的替選方案中作出最佳選擇，但這些替選方案從何而來？是否有經過理性的「手段—目的分析」(mean-end analysis)？公共決策實缺乏深思熟慮的行動路線，以及創造(creativity)之部分。這正是需要「設計」的介入(Alexander, 1982)。

根據 Howlett 與 Lejano (2012) 的回顧，政策設計領域是源於對政策執行成敗的分析，其將研究焦點集中在政策工具的分類與分析，並在 1980 年代中誕生政策設計的文獻。但不容忽視的是，在同一時期，也有其他學者著重在建立理想的政策設計元素與佈局，被視為顯性政策設計的第一波著作(van Buuren et al., 2020)。

誠然，後續的政策設計研究的確集中在工具途徑(tool approach)，而且在 1990 年代從單一工具的分析發展到政策組合(policy mixes)的探討(Howlett & Lejano, 2012)。此外，同一時期也出現以「建構主義觀點」(constructionist perspective)來理解政策設計，並將「政治」帶回分析當中(Schneider & Ingram, 1997)，形成獨樹一幟的分支，且僅有這分支受美國主流政策過程理論所肯定。⁴

此外，基於 1990 年代治理(governance)及全球化(globalization)概念的興起，研究者對以國家權威為中心的政策設計相對欠缺興趣，研究文獻在 1990 年代及二十一世紀初的相對出版量處於下峰(Howlett & Lejano, 2012)。不過，政策設

⁴ 所謂主流政策過程理論是指由 Paul Sabatier 主編的各版《政策過程理論》論文集(Theories of the policy process)所納入的政策理論。當中，只有這分支的政策設計理論收入該系列的論集中(第二及第三版)(參看 Ingram et al., 2007; Schneider et al., 2014)。

計研究在近年再次復甦，特別在非美國的西方公共政策學術圈。⁵ 其納入治理模式於設計分析中，再融合政策體系（policy regime）⁶ 與共同設計（co-design）等新觀念，使政策設計不再是以國家權威為中心，可以成為政策研究者的新沃土（參看 Howlett & Mukherjee, 2018）。政策設計也從政策工具分析擴展到政策形成（policy formulation）過程的分析（Howlett, et al., 2015）。而非來自於政策研究領域的設計思維也被動扯進政策設計行列（Mintrom & Luetjens, 2018）。

參、政策設計研究之類型

「設計」應用於公共政策，其代表著政策不是一系列不同且分散的決策點之連接，而是對一系列政策行動的事前設計。被視為政策設計鼻祖的 Tinbergen（1958）早在 1950 年代就提出應該以「設計」觀念代替「決策」（decisions）來處理戰後的「發展政策」（development policy）。以「設計」代替「決策」，可指為「理想性」隱喻，意指：政策應該透過有意識、有系統的方法及步驟，構思處理公共問題之行動路線。不過，也有論者認為，設計不一定是菁英由上而下控制，也可以是由眾多個人在不同層次及時段所作出的決定與行動交織而成（Schneider & Ingram, 1990b, p. 80）。所以，另一個隱喻可意指為：任何政策都隱藏著一些客觀的設計，正如上文指出，設計是「無處不在」，不一定是某設計者刻意或有意識地構建，而是眾人行動互動構成的設計。這裡稱此為「現實性」隱喻。前者隱喻傾向規範性、應然性，給予政策行動者的設計指引；後者傾向描述性、實然性，給予政策行動者與研究者瞭解客觀現實與反思問題。

西方學術討論上，一般認為政策設計具兩種不同意義：1) 設計作為形成過程（design-as-formulation-process）；2) 設計作為政策內容（design-as-policy-content）。前者一般被形容為設計的動詞表達；後者是名詞表達（Schneider, 2013; Howlett & Mukherjee, 2014）。前者對政策設計的代表性定義為：

一種特定形式的政策形成過程，其建基在蒐集相關政策工具應用於政

⁵ 在一本近年出版相關政策設計的論文集，作者群只有一位來自美國大學，其餘的多來自歐洲大陸、加拿大及澳洲等地之大學（參看 Howlett & Mukherjee, 2018）。

⁶ 政策體系，簡單而言，是指處理政策問題的各種治理安排（governing arrangements），詳情可參看（May & Jochim, 2013）。

策標的效果之知識，以及應用該知識於發展與執行政策，其目的為達至特定意欲的公共政策效果與意圖（Howlett, 2019, p. 48）。

上述定義是屬於理性途徑的政策設計，強調以科學及邏輯思維來辨識最有效能及效率的政策手段。以傳統政策階段論來理解，政策設計涵蓋政策制定與執行兩個階段（Howlett, 2019）。而後者對政策設計的代表性定義為：

公共政策的內容與實質—以工具與符號形式呈現的政策藍圖、結構、論述及審美觀（Schneider & Ingram, 1997, p. 2）。

上述後者定義是屬於後實證主義的批判途徑，強調揭露公共政策背後的實質價值取向，公共政策是「被設計」成傾向對特定標的群體（target population）分配利益或負擔，在民主國家產生不平等現象。以傳統政策階段論來理解，政策設計僅涵蓋政策制定之階段（Smith & Larimer, 2017）。

「設計作為形成過程」流派可以加拿大學者 Michael Howlett 為代表；而美國學者 Anne L. Schneider 與 Helen Ingram 則代表「設計作為政策內容」之流派。但本文認為這種簡單二分法並非直接對應本文提出兩個政策設計的隱喻，其定義也無法涵蓋所有政策設計之可能性。表面上，「設計作為形成過程」是對應理想性之隱喻；但事實上，Howlett 所代表的相關研究更多是實然性的分析，也進行描述性的概念化。而「設計作為政策內容」的確是對應現實性的隱喻，但 Howlett（2019）將「設計作為政策內容」指涉為對政策工具的理性分析，而非 Schneider 與 Ingram 的批判途徑與政治分析。另一方面，設計思維最符合理想性隱喻，給予政策行動者明確的實務行動指南，且超越上述兩個流派的定義範圍（下文會說明）。

誠然，任何研究取向上都有可能符合上述兩種隱喻，只是傾向程度的差異而已。如果以理想性的設計意識而言，van Buuren 等人（2020）就認為公共政策存在三種設計途徑：1) 優化（optimisation）；2) 探索（exploration）；3) 共同創造（co-creation）（參看表 1）。

「優化」的政策設計實際上是指傳統理性政策分析與規劃思維，透過過去經驗做推斷，政策制定由專家主導，使用者或利害關係者對設計不具影響力或影響力不大。這途徑可對應「證據為基」（evidence-based）的「理性政策途徑」（rational approach）（Lewis et al., 2020），或稱為「資訊途徑」（informational approach）的設計（Hermus et al., 2020）。其實這類研究不一定自我理解為「政策設計」研究，但其會透過資料分析提出改變現狀的問題解決方案。這也是三種設計途徑之最大

宗，因為涵蓋了不少話語上「非顯性」使用政策設計的政策研究。

另外兩個是較為新穎的設計途徑。「共同創造」是參與式治理與「審議式民主」（deliberative democracy）的衍生設計模式，所以可以理解為「參與式政策途徑」（participatory approach）（Lewis et al., 2020）。其將使用者與不同的利害關係人涉入於政策設計過程中，強調以對話（dialogue）與慎思（deliberation）來促進學習與建立共識。Ingram 與 Schneider 之研究雖然多為實然性的政策設計批判，但她們也有提出補救的想法，就是要以更多的民眾參與及對話來改善公共政策設計（Ingram & Schneider, 2006），這剛好符合「共同創造」途徑。

表 1

van Buuren 等學者所分類的三種公共政策之設計途徑

	設計作為（有限的）優化	設計作為探索	設計作為共同創造
邏輯	設計是將知識轉化為最佳而可行的解決方案	設計是一種創造藝術（creative art）：發現新穎的解決問題方法	設計是一種參與嘗試：所有受影響的行動者投入於定義與解決問題
使用的方法	將形式知識（formal knowledge）轉化為人工製品的工具	孕育跳脫既有框框（out-of-the-box）思維及創新之工具	促進對話與互動的工具
目的	將可取得的最佳知識注入解決方案，幫助實務上解決問題	擴大解決方案之空間、孕育創造力及提升想像力	設計過程可將行動者聚集在一起，並促進學習及建立共識
相關概念	證據為基（evidence-based）的設計、科學設計、知識為基的設計、設計作為問題解決	設計思維、開放性創新、設計作為一種想像	共同設計（co-design）、協同設計（collaborative design）、參與性設計（participatory design）

資料來源：“Improving public policy and administration: Exploring the potential of design,” by A. van Buuren et al., 2020, *Policy & Politics*, 48(1), p. 11.

而「探索」則強調創新思維，強調設計要跳脫既有「思維框框」（thinking out of the box），利用「生活實驗室」（living lab）、「密集式協力設計」（charrettes）、「政策實驗及製作原型」（prototyping）來達成創新。這種設計模式又稱為「靈感啟發途徑」（inspirational approach）（Hermus et al., 2020）。設計思維就是以「探索」途徑作為主軸，相對於前兩種途徑較強調創意理念（creative

ideas) (Lewis et al., 2020)，但也包含「共同創造」的元素，兩者兼具。

根據以上的回顧，若排除隱性的政策設計研究（即非自稱為「設計」），本文可歸納出五類政策設計研究的文獻：

1) **政策設計作為一種政策後設分析**：這是最早出現的研究類型，其比較與 Lasswell 的政策科學銜接。Dror (1971) 意圖為政策科學做框架設計，可說是政策設計的前置基礎作業。這類研究著重點不在對特定政策的設計，而是找出通則性設計政策之原則，屬於「後設導向」(meta-oriented) (Linder & Peters, 1988)，並以 Stephen Linder 與 Guy Peters 為代表。雖然是後設性，但其同時要從各類引導設計的高層次知識理論（如經濟學、哲學、社會學）回到操作層面。Linder 與 Peters (1984) 就提出政策設計的三項要素：因果路線、價值及工具，⁷ 這的確成為後來政策設計的主要分析面向；而 Bobrow (2006) 也提出政策設計的十項策略，給政策設計者行動的指引。

不過，這類研究的早期作品大多著眼於對難以處理的系絡要素、複雜性及不確定性提出警示 (Dryzek, 1983; Bobrow & Dryzek, 1987; Dryzek & Ripley, 1988; de Leon, 1988)，這反而使人懷疑政策設計之可能性。不過，近年治理及政策體系概念興起後，對政策系絡與複雜性問題建立了一定之秩序，因此政策設計作品已重拾這方面的議題 (Howlett, 2018)。而我國則於 1990 年代初曾出現少量政策設計的理論整理文章 (Lin, 1993a, 1993b)，但後續並沒有衍生廣泛之研究關注。

2) **政策設計作為一種政策工具選擇**：公共政策就是設計干預手段來達至理想的效果。而這些干預或工具選擇正好是連接政策制定與執行的關鍵元素。Linder 與 Peters (1990, 1991) 在後來政策設計之研究上就更為注意工具之理論。不過，對政策工具之重視並非始於政策設計，而是 1980 年代初對政策執行失敗帶來的反思，認為政策執行研究的分析單位不應在政策方案 (programs)，而是政府行動的工具 (Salamon, 1981)，後來更提出工具途徑的政策分析 (Salamon & Lund, 1989)。剛好與此同時，大量相關政策工具分類與選擇之研究文獻在 1980-90 年代湧現 (如 Trebilcock & Hartle, 1982; Hood, 1983; Bressers & Klok, 1988; Howlett, 1991; Bressers & O'Toole, 1998)。

雖然 Howlett 一直將政策工具研究視作政策設計研究之一部分，而工具與執行之

⁷ Guy Peters (2018) 的近著已將這要素更新為因果路線、價值、工具及干預規劃。

連貫也被理解為政策設計之核心（May, 2003），但工具途徑實已自成一體，在 1990 年代甚至替代了「政策設計」話語。這也部分解釋了為何政策設計研究文獻數量在 1990 年代急速下跌之原因（Howlett & Lejano, 2012）。從 1990 年代末起，正如上文已指出，政策工具研究更進一步演化到複合性地討論政策組合問題，包括指多項政策工具捆綁使用以及不同的政策目標與手段之組合（Rogge, 2018），衡量政策工具之間的一致性（consistency）、並存性（coherence）及互惠性（congruence）（Howlett & Rayner, 2013）。

相對地，我國以政策工具為題之研究明顯在數量上較多，不過大多是以特定政策議題之個別應用分析為主（如：洪鴻智，2000；邱靖鈞，2009；鄭勝分，2016）；除個別外（蔡允棟，2002），甚少對政策工具進行理論分析或與政策設計有所聯繫。

- 3) **政策設計作為一種政策價值反映**：國內外的公共政策教科書甚少有獨立篇章介紹討論政策設計，少數的例外的是 Smith 與 Larimer（2017）合著的教科書，且他們並非討論上述兩類的政策設計，而是針對 Schneider 與 Ingram 所代表的批判性途徑。兩位學者原本也像 Linder 與 Peters 一樣討論理性政策設計之要素，以及工具之類型問題（Schneider & Ingram, 1990a, 1990b）。不過她們提出的政策設計其中一項要素—「標的群體」，後來成為她們要突顯的要項，並在 1993 年首次提出標的群體的社會建構（social construction）理論，指出在美國民主體系下，社會建構如何影響議程設定與政策工具之選擇。其提出社會有四類標的群體（優勢者、爭奪者、依附者、偏離者），公共政策持續依這些人群的社會建構，不平等地分配利益與負擔（Schneider & Ingram, 1993）。政策的設計（即內容）就是如此社會建構的結果。一些可解讀性（interpretative）及主觀性的價值鑲嵌在政策設計中，並由民選官員及政策制定者不斷操控維護，使民主國家出現政策設計上的瑕疵（flaws），破壞民主的政策參與（Schneider & Ingram, 1997）。

Schneider 與 Ingram 突顯「價值」在政策設計中地位，並建立一般性的因果通則理論來解釋政策的選擇，成為 1990 年代中之後的政策設計理論之代表。雖然是後實證性的理論，但這類政策設計研究後來卻發展出一些可檢定的項目，成為實證研究的沃土（參看 Pierce 等（2014）的回顧論文）。不過，縱然國外有大量相關實證研究，但我國對這理論之關注度並不高，只有零散的理論介紹與個案應用論文（李宗祐等人，1994；張筵儀等人，2011；郭昱瑩，2019）。

- 4) **政策設計作為一種政策形成過程**：上述「政策設計作為一種政策工具選擇」提及，1990 年代末呈現政策組合的分析角度。政策組合不僅指如何使用工具組合來處理單一公共問題，也是指在同一時間並存著處理各種問題的多種政策工具，以及從過去累積使用的政策工具所形成的「政策組合系列」（*policy portfolios*），並構成空間（*spatial*）與時空（*temporal*）系絡，限制政策設計者的工具選項。Howlett 及其合作伙伴認為政策設計研究應從純粹的工具選擇導向的「設計作為政策內容」轉向「設計作為形成過程」，分析在特定的治理系絡下的設計行為及選擇，形成一種「新」的政策設計研究（Howlett & Mukherjee, 2014; Howlett, 2014）。

這類新導向的政策設計在二十一世紀初呈現，聚焦在多重政策、多重目標及多重工具組合之間的複合關係（Howlett & del Rio, 2015）。政策形成之分析主要是指政策制定者可採取設計導向的程度，從最高設計程度的代替性（*replacement*）完全改頭換面（*packaging*）；到對現存政策缺陷的補丁（*patching*）；再到擴張（*stretching*）現存政策；再到最低設計程度的將新元素覆蓋（*layering*）在原有政策體系上；最後為非設計（*non-design*）的純粹政治操作，不顧政策手段與目標之間的關係。這些可能性之出現在乎於政府在改變現狀之能力，以及政府意欲進行設計之意願高低（Howlett & Mukherjee, 2014; Howlett et al., 2015）。此類重新回到政策系絡分析的研究取向至今仍未受到國內學者關注，但本文相信這新研究導向可提供對我國政策變遷與工具選擇分析不同的視野。

- 5) **政策設計作為一種政策創造過程**：早在 1980 年代，政策科學研究學者就已批評公共決策缺乏設計觀念，特別是「無中生有」（*ex nihilo*）的創造，非僅搜尋既存方案（Alexander, 1982）。但真正如此途徑的政策設計研究要到近年才出現。其出現首先涉及實務上公共創新機制之帶動，特別是各國政策試驗室（*policy lab*）或創新試驗室（*innovation lab*）之成立，採用了不少設計思維的元素（McGann et al., 2018; Lee & Ma, 2020; Olejniczak et al., 2020）；理論方面則涉及兩方面的背景，一方面是上世紀末在公部門呈現的協力治理及參與式治理巧遇二十一世紀初設計學共同設計（*co-design*）與共同創造（*co-creation*）的新典範（Sanders & Stappers, 2008），使設計學與公共治理有所融合；另一方面是設計思維在二十一世紀從商業領域進入公共領域，最終使設計學進入公共治理，並成為一種有別於傳統政策設計，以設計師般（*designerly*）的途徑來處理

公共政策 (van Buuren et al., 2020)。因此這類政策設計之研究包含上述「探索」與「共同創造」兩個設計途徑，但偏向前者吸收後者。

這類政策設計研究在西方仍處於草創探索階段，還沒有明確的研究焦點，更不用說出現學術流派。其實，學術界才剛釐清其與傳統政策設計之關係與異同，及初探其對公共政策貢獻之潛能 (Blomkamp, 2018; Clarke & Craft, 2019; Howlett, 2020; Lewis et al., 2020; van Buuren et al., 2020)。因此，這類型的純學術研究文獻極少 (少數可參看者包括：Considine (2012)、Mintrom 與 Luetjens (2018))，仍未產生重大學術迴響。一些實務界的著作反而更具影響力，例如曾擔任著名丹麥政府創新試驗室 Mindlab 執行長，現任「丹麥設計中心」(Danish Design Centre) 執行長 Christian Bason (2014, 2018) 所編著的政策設計與公部門共同創造的專書，就得到廣泛傳播。

必須澄清一點，設計思維是這類研究的主要實務指涉，但它並非等同「政策創造過程」之全部內涵，實務界一般會視其為政策設計的部分泉源 (縱然是重要)。而以上提及的政策試驗室正是近年創新政策的重要創造媒介，其實務除採用設計思維外，也常以行為經濟學為理論基礎 (含推力 (nudging) 之運用)，同時使用「數據科學」(data science)、「數位研發」(digital R&D) 與「隨機對照實驗」(randomized control trials) 等科學工具來輔助創新 (BEDA Insight Forum, 2017)。

如果以實務上的理念與其他四種學術研究取向做比較，作為創造過程的政策設計除偏向一種理想性的隱喻外，其也依附在一套特定的「認知途徑」(cognitive approach) 及「心智模式」(mindset)，還有一套協助創造政策的特定程序工具 (非處理公共問題的政策工具) (參看表 2)。下文會詳細說明設計思維的背景，其與政策設計之合流，還有設計思維之元素及其在公部門運用之相對特色。

表 2

五類政策設計研究之取向比較

	後設分析	工具選擇	價值反映	政策形成	創造過程
政策設計隱喻傾向	理想性	現實性	現實性	現實性	理想性
政策設計分析焦點	政策系絡	工具	因果路線、價值	政策系絡、工具	(創新) 工具

資料來源：作者自行製作。

肆、設計思維之源起及其與政策設計之合流

設計思維是一種特殊的設計途徑，其思想源頭可追溯到 1940 年代 Max Wertheimer (1945) 的人類創造力 (creativity) 的心理學研究。及後在 1950 年代開始出現一些新的創意技巧 (creativity technique) 及在 1960 年代的發展出一些特定的設計程序，來促進以創意方式解決問題。其中 John E. Arnold 在 1959 年發表的著作 *Creative Engineering*，主張以非傳統工業設計的以人為本途徑 (human-centered approach) 來進行工程設計，更被認為影響五十年後出現的設計思維 (Clancey, 2016)。

作為心理學兼機械工程的學者，Arnold 將這一套創意設計學問從麻省理工學院帶到史丹福大學 (1957 年轉任)，並在史丹福大學擴散到商學院 (因他同時被聘為商學院教授)，使這種創意方法在史丹福發揚光大，在後來更發展成創新管理學 (innovation management)。兼具業界與學者身分的史丹福大學教授 David M. Kelly 在 1991 年成立設計顧問公司 IDEO，將這套創意方法落實到商業用途。現在每當討論到設計思維，都免不了提及 IDEO 所提供的方法及經驗。Kelly 更在 2004 年在史丹福大學內成立「哈索普拉特納設計學院」(Hasso Plattner Institute of Design, 俗稱 d.school)，針對非設計專業學生開授課程，以普及化的途徑處理技術性與社會性創新。

誠然，英文 design thinking 並非是一個被賦予嚴格定義的學術專有名詞。第一次出現這名詞是來自一本建築及城市規劃的設計專書，書名就是 design thinking (Rowe, 1987)，但該書與上述所指的創意設計並無關係。真正將 design thinking 與此創意設計聯繫的是 IDEO 的執行長 Tim Brown。他在 2008 年於《哈佛商業評論》(Harvard Business Review) 第一次指涉其推廣的設計方法為 design thinking (Brown, 2008)。後來 Brown 所著的暢銷書 *Change by design* 更成為這種設計方法的標誌成讀物 (Brown, 2009)。

迄今 design thinking 之概念定義與指涉仍然是莫衷一是。設計學者會傾向指涉其為範圍較廣的學術建構，可追溯到 Herbert Simon (1969) 與 Donald Schön (1983) 等的早期設計理論家的設計思想，是泛指不同設計者的思想 (designerly thinking) (Johansson-Sköldberg et al., 2013)；也可以指涉「設計的思想」，即相對於其他專業思想，其取向不同之處 (Owen, 2007)。但商業實務界一般會理解其

為千禧年前後才出現的實務思想與工具，並以 IDEO 及 d.school 為 design thinking 的源頭，不太知悉設計學對這話語的不同認知（Hassi & Laakso, 2011）。

無論如何，IDEO、d.school 或商業實務界所履行與學術界所討論的設計思維之間是互通的，並不相違背，或許前者僅是這波新設計潮流的簡化版本而已（Johansson-Sköldberg et al., 2013）。而這波以設計思維為題所帶動的熱潮也形成一種聲稱可解決各式各樣問題的新典範（Dorst, 2011）。對本文而言，最重要的是設計思維不單要解決個人或商業問題，且要解決公共領域問題。相對於其他商管學者所討論的設計思維（如 Roger Martin（2009）），Tim Brown 與其公司 IDEO 的設計思維願景並不止於商業目的，而是要發展符合公共利益的專案，解決社會的各種問題（Brown, 2009, pp. 224-225），且在近十多年開始進入公共領域，發展社會創新（Brown & Wyatt, 2010），承接各地政府的專案，⁸ 並提出要再設計各種社會體系（如教育、醫療等），這明顯跟公共政策有緊密關係（Brown, 2019）。

這公共性的願景擴散，如上文指出，更重要是透過各國成立的政策試驗室。這些試驗室在全球有超過 100 所（Olejniczak et al., 2020），包括上文提及丹麥政府的 Mindlab（2002 年成立，但於 2018 年初被裁撤）、英國政府內閣辦公室下設立的 Behavioral Insight Team（2010 年成立，2013 年改制為 Policy Lab），亞洲國家則有新加坡政府成立的 Human Experience Lab（2012 年成立）（Lee & Ma, 2020）。這些試驗室大多會採用設計思維作為其創新的重要途徑（McGann et al., 2018）。

縱然設計思維在實務上已進入公共政策領域多年，但公共政策學者對這新設計途徑仍然是陌生的。在本世紀最初二十年，政策設計學者仍未將上述的設計思維包含在其政策設計思想（policy design thinking）當中（參看 Peters, 2018; Peters et al., 2018）。反而實務界已經將其經驗歸納成有一定系統的政策創新設計專書，不過他們的觀點與傳統政策設計文獻是不太交集的（參看 Bason, 2014）。直到 2020 年期刊 *Policy & Politics* 的設計思維專刊出版（48 卷 1 期）（參看參考文獻所列的同一期論文），公共政策學者才認真對待設計思維對公共行政與政策學的價值。因此，政策設計與設計思維才剛開始合流。

⁸ 參看 IDEO 相關網址：<https://www.ideo.com/work/government>

伍、設計思維的元素與公部門的運用

雖然對設計思維並沒有各界一致認同的定義或取向，各有自己的主張重點，但各方主張之間不見得互相排斥，且可相互扣連成一幅完整的圖像。根據 Tim Brown 常被引用的定義，設計思維是「利用設計者的感性能力（sensitivity）與方法來滿足人們的需求（need），且所做的是技術上具可行性（feasible）及可轉化成顧客價值及市場機會的存續性（viable）商業策略」（Brown, 2008, p. 86）。而 David Kelly 與其合作伙伴 Tom Kelly 則定義設計思維為「發現人的需求及利用設計實務者的工具與心智模式來創造新的方案（new solutions）之方法」（Kelly & Kelly, 2013, p. 24）。以上定義各有重點，也有相同之處。相同之處是兩者都強調「需求」，但 Kelly 進一步強調「發現」，其也重視利用實務者的「工具」與「心智模式」，並要求創造「新的方案」；而 Brown 則突出設計者的「感性能力」。以上各項都是設計思維的特色，但未能有效涵蓋其他重要面向。但有一點各方應該會同意的，就是為什麼「設計」需要加上「思維」（thinking）？兩位 Kelly 就解釋，因為這是一套方法學，有助於創新處理各種挑戰的思維（Kelly & Kelly, 2013, p. 25）。

這原本並不明確的思維及依附在這思維的方法在本世紀初發展中已凝聚出一些較受重視的元素。Hassi 與 Laakso（2011）歸納設計思維包含三項元素：心智模式、過程與工具組合（toolbox）；而 Brenner 等人（2016）則歸納區分為：實務、認知途徑及心智模式。作為一種思維，我們可理解認知途徑與心智模式是關鍵部分，其突出了設計思維如何與傳統設計以及傳統問題處理（包括公共問題）取向與精神的不同之處。過程與工具組合則可歸入實務內，這部分可相對彈性採用，也非全為設計思維專屬使用的。

一、認知途徑

認知途徑是指設計工作背後的基本思想與精神。其包括：「回溯性推理」（abductive reasoning）、「反思式的框架重建」（reflective reframing）、「全觀性視野」（holistic view）、「整合性思維」（integrative thinking）。

1) 回溯性推理：人們常採用解決問題的邏輯包括「演繹性推理」（deductive reasoning）與「歸納性推理」（inductive reasoning）。前者為利用一般性定

律，來推導出解決問題之方法；後者則是透過可觀察到經驗來推導出可行的解決問題方法。而回溯性推理並不建基於既存定律或經驗法則，而是透過可獲得的資訊推論出「暫時性」的最佳判斷。這邏輯並不追求發展通則性定律，一個在某處可行的方案，不代表其可適用到其他地方。而任何回溯性推理得出的答案都是臨時性的，其可因資訊的更新而被推翻。這邏輯對創新設計之重要性在於，設計者不會被侷限在既有的定律，或可觀察到的多數經驗，這才能做出突破性的設計。

- 2) 反思式的框架重建：與回溯性推理一致，框架重建是對既有問題的認知抱懷疑態度，不斷對問題或現象重新思考，挑戰一般人對問題的固有想法，重建對問題或現象的認知框架。框架重建是發展創新設計之重要前提。
- 3) 全觀性視野：針對某一特定問題或標的客戶，分析不應只侷限在問題表面或客戶本身表面需求，也要瞭解潛藏在問題背後的环境與社會等全局因素，發掘客戶的潛在需求。設計者需要有「系統思維」(systems thinking)。這樣可使設計更徹底地解決問題。
- 4) 整合性思維：衝突與矛盾的想法，以及各種外在的限制皆是設計者要面對的常態。面對這情況，設計者要嘗試調和整合各方衝突矛盾，產生具創意的方案，而非選擇其中一方。為達至這理想狀況，設計者須兼具「分析性的思維」(analytic thinking) (即演繹與歸納邏輯) 與「直覺性思維」(intuitive thinking)，並平衡使用之 (Martin, 2009)。

二、心智模式

心智模式是指設計工作過程當中的方針與態度。對應上述的認知途徑，設計思維的工作心智包括：以人為本、發散與收斂的思維 (divergent and convergent thinking)、試驗性與探索性、邊做邊學 (learning by doing)、協力工作模式、容忍模糊與樂觀主義、問題與解決方案共同演化 (co-evolution)、未來導向。

- 1) 以人為本：相對於傳統設計專業以功能為本或以設計者自我中心而言，改以使用者的經驗為中心，深入瞭解人性，探求真實需求或問題所在，並依此發現進行設計。這可說對應回溯性推理與反思式的框架重建。為達此深入與真實的瞭解，設計思維強調要同理 (empathize) 使用者或標的群體，利用人類學的方法

進行感性分析。⁹

- 2) 發散與收斂的思維：同理地，因應設計思維的開放性，在進行同理分析與開發設計時會鼓勵各種想法之提出（即發散），然後再慢慢縮小選項範圍（即收斂），前者是讓各種創意或創新想法有機會獲得曝光；後者是最終篩選出合理的看法或合適的方案。
- 3) 試驗性與探索性：因應回溯性推理的不確定邏輯，設計思維主張透過試驗來測試各種想法以及各種方案，透過試驗找出錯誤之處及修正想法與方案，探索各種可能性。這解釋了為何設計思維在公共領域會與政策試驗室高度連結，也因此不會對方案的最後設計隨便作出定案。
- 4) 邊做邊學：承上，因此設計思維重視實作，而非空談，在實作中找出問題，做修正。具體上，設計思維鼓勵盡快利用原型製作來協助思考與經驗累積，且歡迎「及早失敗」，寧可在早期成本與時間投入相對較少的狀況下，早點遇到失敗，並作相應的修正。如此一來，損失會相對已完成一定程度，投入巨大成本的狀況下為低。
- 5) 協力工作模式：因應全觀視野與整合思維，也呼應共同設計的潮流，設計思維鼓勵跨領域合作的設計團隊，也包括相關問題的利害相關者。相信不同領域背景的成員，具有不同的專長，不同的觀點看待事物，使處理問題上更全面，能整合不同的觀點。同時更容易激發出更多創新的可能。為方便跨領域溝通與傳播想法，設計思維多採用文字以外的視覺化（visualization）方式來呈現資料，強化各方的共同理解力。
- 6) 容忍模糊與樂觀主義：因應上述的試驗性與探索性心態，設計思維相對容忍模糊不確定性，就算已開始形成設計方案，仍採取開放態度，歡迎替代方案之出現。正因為如此不確定性及隨時出現的挑戰與障礙，設計者要保持樂觀態度，正面看待挑戰與障礙，也確信潛在有比現況更好的設計。
- 7) 問題與解決方案共同演化：設計思維在設計開發上有別於傳統的線性（linear）模式（即先研究，再設計，再到工程開發，最後到製造）。設計思維較採取

⁹ 感性分析並非指非理性的情緒反應，而是指利用人的直接感觀來理解事情，這是相對於在沒有接觸分析對象，利用客觀數據與資料理解事情的邏輯—理性（logical-rational）分析而言。

「重複漸進途徑」(iterative approach)，設計工作會不斷循環重複，不是完整完成一個步驟，才到下一個步驟，而是快速開發，但不斷測試，發現新問題，並因應調整（電腦軟體開發上就採用如此的敏捷開發（agile development））。上述「邊做邊學」就是如此途徑的反映。因此，在這途徑下，問題定義與解決方案會不斷共同演化。

- 8) 未來導向：最後，設計思維並不止於解決現存問題，而是想像未來之各種可能，改善與改變現狀。這種願景驅動（vision-driven）的過程鼓勵大膽創新，就算創新想法無法馬上實現，仍可作為未來的發展概念。

三、實務操作與工具

基於以上的原則與精神，並經過多年的實踐，設計思維已發展出一些設計流程。可能各流派做法不盡相同，但大致上都會有以下五個工作步驟：

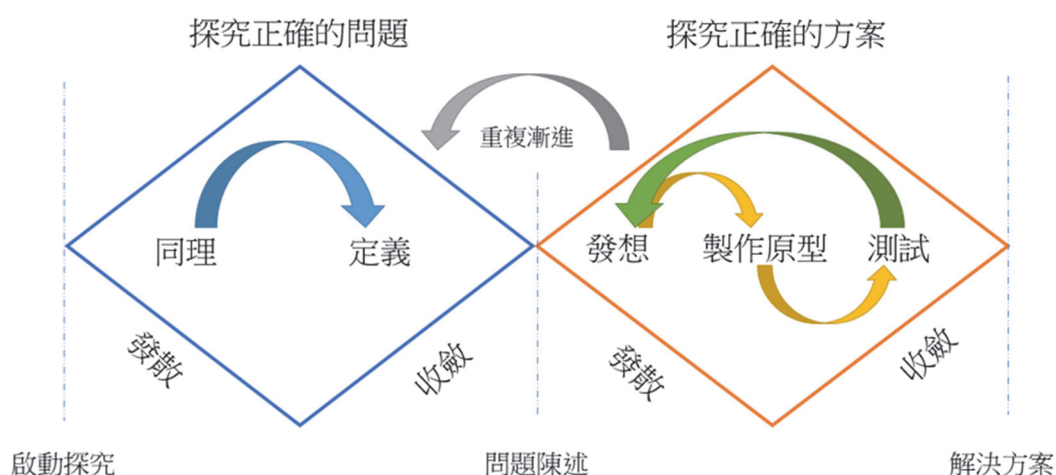
- 1) 同理：利用訪談、田野調查、觀察、體驗等方法，以感性角度進入分析對象的生活世界，從而真正瞭解他們所遭遇的問題之本質與探究他們的（潛在）需求，協助設計者進行框架重建。
- 2) 定義：透過同理過程中所蒐集到的資料，挖掘出各種問題現象（發散），並從中定義出分析對象的真正需求或他們的痛點（pain points）所在（收斂）。
- 3) 發想：依據對問題的定義，進行腦力激盪，發想各式各樣的創意點子（發散），甚至不要妨礙任何看似瘋狂的想法。最後透過一些分析工具與票選機制來找出合適的解決方案（收斂）。
- 4) 製作原型：利用原型製作來將解決方案具體化，也作為設計團隊內部或是與使用者或標的群體溝通的工具，並可透過做的過程讓思考更加明確，是一個邊做邊學的過程。原型可以是指從低擬真性的草圖或故事板，到高擬真性的實體模型
- 5) 測試：測試原型，讓使用者或標的群體瞭解或體驗方案，徵詢及觀察他們的使用反應。這是一個與使用者或標的群體溝通的過程，蒐集他們的反應資料以作下一步修正之用途。

以上五個步驟並非線性的，設計思維的重複漸進途徑就意味著，上述五個步驟

並非簡單的一先一後。首先，設計者可在一開始就透過製作原型，利用測試方式來協助同理工作。第二，製作原型過程中可以激發新的想法，改變原方案；第三，測試過程除回饋方案設計外，也可以回饋到問題定義，並如同第一點，獲得對一些對問題本質或使用需求的新發現。此外，這五個步驟可套入多重發散與收斂的過程，或稱之為「雙鑽石模型」（double diamond model）中（參看圖1）。¹⁰

圖 1

設計思維的操作步驟與雙鑽石模型



資料來源：作者自行繪製。

為完成以上各個步驟，設計思維採用不少輔助工具包括同理心地圖（empathy map）、人物誌（persona）、五個為什麼分析（5-whys analysis）、設計觀點（point of view）、使用者旅程（user journey）、我們可以怎樣？（how might we?）等。這些工具皆可以讓跨領域之設計團隊有一個簡單的共同語言，並可有系統及有效率地處理設計工作。惟篇幅所限，此處不會逐一說明（讀者可以上網查找）。最後，以上操作步驟與工具皆可以因應情況需求來彈性變通運用，並非鐵律。

¹⁰ 雙鑽石模型是「英國設計委員會」（British Design Council）在 2005 年發明。兩顆鑽石所代表的意象是兩輪的一伸一縮，即探索發散與聚焦收斂。

四、公部門之運用與相對特色

以上原則與精神雖然來自私部門之設計理論與經驗，但轉化到公部門仍是大致相同的。更重要的是公部門的設計思維運用實正在挑戰傳統公共政策運作的邏輯（包括政策設計）。

Bason（2018）就提出政府使用設計思維的四項信條：

- 1) 任何事情皆為試驗：呼應上述試驗性與探索性的精神，政府要將所有新政策視為試驗。縱然已存在各式各樣的評估工具與證據為基的政策途徑，我們仍然無法預知政策干預是否可行。就算不能製作原型與採取重複漸進途徑，也應在設計政策前進行一些基本的測試。
- 2) 挑戰現狀：呼應反思式的框架重建與未來導向的精神，政府的設計思維也要不斷挑戰現狀，想像不同的未來；不斷檢視問題框架，確保做正確的事情，而非正確地做事情（即運用現存工具來解決我們既定的問題）。
- 3) 重視公民：呼應以人為本的精神與共同設計的觀念，政府的設計思維要將人民所想、所需及所處情境放在創造過程的中心，與他們共同創造洞見。
- 4) 要具體：使用專業設計的技巧，盡量使創新過程更為具體，視覺化，利用實體或虛擬的原型，使潛在方案為人可感知（*tangible*）。

Mintrom 與 Luetjens（2018）依據澳洲運用設計思維的經驗，亦提出針對公共政策制定的設計思維策略，包括：

- 1) 環境掃描（*environmental scanning*）：對現況重新檢討，瞭解新近的技術與知識，包括來自其他領域而可參考的，不要侷限在政策的傳統知識範圍（對應全觀性視野）。
- 2) 參與式觀察（*participant observation*）：不要先作假設，而是涉入遭遇問題的民眾，直接觀察與瞭解他們在特定脈絡下的行為與生活，辨識他們的需求（屬於同理步驟）。
- 3) 開放學習性會談（*open to learning conversation*）：開放多樣性的民眾參與會談，鼓勵發散式思維（*divergent thinking*），創造更多的選項與質疑現存建制。
- 4) 製作路線圖（*mapping*）：將現實的經驗（如公共服務或政策執行過程）以視覺

化的方式呈現，將一些相關的經驗過程連接起來，辨識當中一些重要接觸點（touchpoints），從中揭露一些關鍵問題（類似使用者旅程工具）。

- 5) 推演關係（sensemaking）：就一些設計團隊成員提出來的看法與解決問題的點子，開展心智性推演，透過成員之間的對話，辨識它們之間的顯著與潛在關係，並進行分類連結（屬於設計專業中密集式協力設計的常用方法）。

上述 Bason、Mintrom 與 Luetjens 的主張基本上是來自設計思維的精神與實務。當然，在運用到公共政策時，某些概念與操作上需要因應調適，如將「使用者」改為「公民」或「政策標的」，且在問題考慮上需要擴大利害相關者之範圍。在回應人的需求上，可能不只看重滿足個體的需求，也需要滿足社會／國家的需求（如增加自願參軍者）。此外，公共政策設計較難製作原型，或只能製作低擬真性的原型。不過，Bason（2018, pp. 246-248）認為製作原型最主要的目的是透過原型的可感知性來有效與民眾溝通，以及蒐集他們的反應與回饋，就算是低擬真性的原型仍是有幫助的。

如果要進行大型的公共政策設計，的確須要較多的調適。例如芬蘭政府在 2017 年設計「無條件基本收入制度」（universal basic income）時就採用了設計思維的理念，並進行了政策試驗。為此，政府製作原型的方式就是通過臨時立法來授權試驗，並以隨機方式抽樣公民獲取基本工資，進行實驗組與對照組的比較。¹¹

更值得注意的是，設計思維置於政策設計上究竟與現行理論與實務差異何在？首先，設計思維將政策設計的涵蓋範圍從原來政策制定與執行兩個階段，擴張到議程設定。設計思維並不在既定問題定義或框架下設計政策，而是透過同理步驟重新檢視問題所在，防止將設計焦點放在錯誤定義的問題上。第二，傳統政策設計是反應性（reactive）的問題解決，並採取線性的由上而下的階段處理——先設計後執行，且僅採用既有的政策工具；而設計思維是未來導向的，並以探究（inquiry）開始，然後發現問題與發明工具，並透過非線性的協力方式共同設計（Junginger, 2014）。第三，傳統的理性政策制定在邏輯認知上是較為分析性的，即傾向演繹與歸納法；而設計思維傾向回溯性邏輯，重視直覺性思維或感性能力，以鼓勵創新（Bason, 2018）。第四，設計思維鼓勵共同設計，類似參與式政策途徑，但兩者實非相同；一般民眾在前者的參與較為被動，參與之重點是協助問題定義與測試原型，並促進創新；而後者著重在理性對話，民主決策，而非創新的發想

¹¹ 詳情參看：<https://99percentinvisible.org/episode/the-finnish-experiment/>

(Blomkamp, 2018)。

反過來，有論者認為差異性也可能反映設計思維相對於傳統政策設計的不足之處。Clarke 與 Craft (2019) 就認為設計思維對公共政策的政治系絡考慮不足，特別是遇到一些政治爭議性較大的議題時。此外，設計思維無法處理一些必須緊急處理，或受限於資源而無法進行測試、採取重複漸進途徑的議題。他們認為設計思維雖然受到各國政府重視，但侷限在政策試驗室等的特殊單位來進行小規模的試驗，證明其仍無法替代傳統政策過程。還有，如同 Howlett (2009) 的新政策設計研究所顯示，各類政策有自身累積的政策風格 (policy style) 及背後的治理安排，設計思維的單一規範性偏好可能無法順應一些既有而牢固政策風格。同理，透過設計思維所設計的政策是否有效與其他既存政策組合兼容也成疑問。

上述的「不足」並不代表對設計思維的「不利」，因為設計思維首要任務是補傳統公共政策運作的不足，而非替代現有制度。公共政策系絡的複雜性（包括政治因素）的確使設計思維運作上遇到困難，這也說明為何要用政策試驗室來履行這理想。但不要忘記，Guy Peters 等 (2018) 政策設計學者之理想不就是要降低不理性因素（包括政治的）之影響，使政策設計更具效能嗎？設計思維在實務上之運用正好是這企圖下之努力。而設計思維所強調的全觀性視野與整合性思維在精神上並沒有忽略政策設計學者所關心的系絡因素，問題應該是政策設計者在處理系絡因素的能力程度。

必須承認，設計思維並非萬靈丹，縱然操作上可以彈性運用這思維，但實質操作的確是費時費力的，不適用於緊急狀況或有時限的議題上。因此，有設計學者就認為設計工作應集中回應一些「棘手問題」(wicked problems)，一些可能一直被錯誤定義的問題 (Buchanan, 1992)。這應該是設計思維在公共政策上的任務焦點。

陸、設計途徑對公共政策管理的啟示與挑戰

人類的千年文明發展，就是人類不斷「設計」我們所處的環境，「設計」我們的生活制度。我們對生活與制度的設計發明同時形塑改變人類的行為面貌。汽車、電腦、手機之發明不單使生活更為便利，也改變我們的生理與心理，一些工具設計者沒有預料或非刻意的結果。人類不僅是按主觀意圖來設計，也是「被設計」。因此當今的設計學思維的未來導向、全觀性視野與實驗主義更顯重要，這在政策的設

計上更不可迴避。

惟政策制定理論多被理解為一種決策者的「偏好」或「選擇」；而在遇到不確定或欠缺經驗時，我們會向他國學習模仿（Hecllo, 1974）。這些觀點都沒有說明政策是（應）如何被創造出來的。設計途徑正填補了這缺口，而且不僅是孤立地檢視單一政策的設計，更會檢視整個政策系統的設計。此外，近年所重視政策創新分析似乎亦非討論如何創造新政策，而是聚焦在擴散（diffusion）過程（Berry & Berry, 1999），或促進政府創新的條件（Bekkers et al., 2011）。屬於靈感啟發途徑的設計思維才是真正討論如何設計創新政策。

本文所討論兩個不同臉孔的公部門設計對公共政策管理有著莫大的啟示。傾向現實性的政策設計與理想性的設計思維兩者具有很好的互補作用。政策設計的剖析告訴了我們現行政策系統的真實圖像，累積了很多有用的政策現實知識；而設計思維則告訴我們如何糾正政策制定的邏輯機制。縱然前者認為後者不夠世故（Clarke & Craft, 2019），而後者認為前者太被動（Junginger, 2014），一般公共政策理論只有描述，沒有藥方（Bason, 2014），但我們可以理解政策設計的研究發現可擔當重要的診斷功能，而設計思維可因應這些成果來回應公部門的設計方針。

此外，設計思維也可以彌補當今流行的參與式治理之不足。參與式治理之重點在理性對話，但欠缺製作原型與測試來展示決策與想像之間是否存在落差。就一些非抽象理念性或非道德性的議題，設計思維的原型測試，以及視覺化呈現應可提升政策討論之品質，給予更為具體的決策參考。這正可強化我國現行地方參與式預算的正當性。

縱然現實不見得全套設計思維方法能運用到政策制定上，但設計思維的核心是其精神。經驗上我國很多公共政策都傾向以演繹或歸納邏輯制定，理性假設使我們大量使用誘因或懲罰工具；對未來不明確性或意欲推動重大改革時，我們就簡單利用國外經驗來證成。但現實上，我們面對不少因果關係不明及與本土系絡有關的棘手公共問題。酒駕真的能透過重罰來遏止嗎？少子化真的是純粹經濟因素導致嗎？純粹學習外國經驗真的能處理我國的教育改革嗎？面對這些長期以來無法有效處理的問題，是否有質疑過問題框架有誤，而非政策工具選擇有誤呢？設計思維的回溯性邏輯或許可提供出路。問題是我國是否準備好迎接這新邏輯。

在教育端而言，設計思維已被引進到很多大學課程中。很多創意設計比賽都扣連上設計思維之應用。熟練設計思維的設計師也開始協助政府設計服務。2020年轉型成立的台灣設計研究院也開始邁進公部門設計領域。但這些條件能否使設計思

維有效打進保守的政府機關呢？就觀察而言，沒有受過公共行政訓練的設計師仍然會與政府部門有不少隔閡；就算設計思維被推介到政府多年，也出現了一些運用範例，但不能評斷其對政府運作有顯著的影響痕跡。政策設計學者的世故考慮並非沒有道理。

就此挑戰，本文認為兼具公共行政與設計思維訓練的人才應可縮小上述的隔閡。這意味著，未來要到公部門工作的人除須學習傳統公共行政知識外，也須強化政策設計的知識，並接受設計思維訓練以強化他們的剖析問題與創新能力；而設計師於服務公部門時也必須學習公共行政與政策的相關知識。前者代表公共行政學生除了要具邏輯—理性分析能力外，也要培養直覺性思維與感性能力（人類學的技巧）；後者則代表設計師要強化自身的整合性思維。

新觀念的注入與人才培育仍不足以改變政府機關的保守性。文官的保守性並非天生的。就算一位很開放、受過設計思維訓練的文官也可以變得非常保守。這是官僚制度設計造成，文官「被設計」成如此才能生存。因此，公共政策設計所依存的公共制度最終仍必須再設計，才能理順政策過程，通過政策設計操作與政策系絡之間的「適配度檢定」（goodness of fit）（Goodin, 1996, pp. 33-34）。當然，這是另一項重大的公部門設計工程。

參考文獻

- 李宗祐、陳正國、陳正隆、饒兆興（1994）。標的群體的社會建構：政治與政策上的意涵。《中國行政評論》，3（3），213-238。[Lee, T.-Y., Chen, J.-K., Chen, J.-L., & Jao, J.-H. (1994). Social construction of target populations: Implication for politics and policy. *The Chinese Public Administration Review*, 3(3), 213-238.]
- 洪鴻智（2000）。公共選擇與環境風險設施管制政策工具的選擇。《都市與計劃》，27（1），47-63。[Hung, H.-C. (2000). Public choice and environmental risk facility control policy instrument choice. *Journal of City and Planning*, 27(1), 47-63.]
- 邱靖鈺（2009）。貪腐防制處方：政策工具觀。《文官制度季刊》，考試院八十周年慶特刊，179-207。[Chiu, J.-H. (2009). The prescription for corruption control: Policy instrument perspective. *Journal of Civil Service*, Special issue for 80th anniversary of the Examination Yuan, 179-207.]

- 張筵儀、王俊元、吳政峰（2011）。政策設計、公部門網絡治理與標的社會建構之移轉—毒品危害防制政策之分析。《競爭力評論》，（14），73-100。[Chang, Y.-Y., Wang, C.-Y. & Wu, C.-F. (2011). Policy design, network governance of public sector and the transfer of the social construction of target population: The analysis of drug control policy. *Journal of Competitiveness Review*, (14), 73-100.]
- 郭昱瑩（2019）。政策設計析論：長期照顧政策為例。《文官制度季刊》，11（2），1-25。[Kuo, Y.-Y. (2019). Policy design: A case study of long-term care policy. *Journal of Civil Service*, 11(2), 1-25.]
- 劉舜仁（2018）。大象跳舞：從設計思考到創意官僚。遠流。[Liou, S.-R. (2018). *Elephant dancing: Creative bureaucracy through design thinking*. Yuan-Liou Publishing.]
- 蔡允棟（2002）。新治理與治理工具的選擇：政策設計的層次分析。《中國行政評論》，11（2），47-76。[Tsai, Y.-T. (2002). New governance and the choice of governance instruments: Level analysis of policy design. *The Chinese Public Administration Review*, 11(2), 47-76.]
- 鄭勝分（2016）。補助或資助投資？政策工具對社會企業發展之影響。《行政暨政策學報》，（62），127-157。[Cheng, S.-F. (2016). Subsidies or social investments? The influence of policy tools on the social enterprise's development. *Public Administration & Policy*, (62), 127-157.]
- Alexander, E. R. (1982). Design in the decision-making process. *Policy Sciences*, 14(3), 279-292.
- Clancey, W. J. (Ed.). (2016) John E. Arnold [1959]. *Creative engineering: Promoting innovation by thinking differently*. (Edited with an introduction and biographical essay by W. J. Clancey). Stanford Digital Repository.
- Bason, C. (Ed.). (2014). *Design for policy*. Gower Publishing.
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation* (2nd ed.). Bristol: Policy Press.
- BEDA Insight Forum (2017). *Policy labs: What is the future of design for policy-making?* Retrieved September 12, 2020, from <https://beda.org/wp-content/uploads/2019/01/BEDAIF2017-A-Whicher-Policy-Labs.pdf>
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Eds.). (2011). *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Palgrave Macmillan.
- Berry, F. S., & Berry, W. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theory of the policy process* (pp. 169-200). Westview.

- Bobrow, D. B. (2006). Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public policy* (pp. 75-95). Sage Publications.
- Bobrow, D. B., & Dryzek, J. S. (1987). *Policy analysis by design*. The University of Pittsburgh.
- Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 59-73). Routledge.
- Brenner, W., Uebernickel, F., & Abrell, T. (2016). Design thinking as mindset, process, and toolbox. In W. Brenner, & F. Uebernickel (Eds.), *Design thinking for innovation* (pp. 3-21). Springer.
- Bressers, H., & Klok, P.-J. (1988). Fundamentals for a theory of policy instruments. *International Journal of Social Economics*, 15(3/4), 22-41.
- Bressers, H., & O'Toole, L. J. (1998). The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3), 213-239.
- Brown, T. (2008). Design thinking. *Harvard Business Review*, 86(6), 84-92.
- Brown, T. (2009). *Change by design*. HarperCollins.
- Brown, T. (2019). *Change by design* (Revised and updated). HarperCollins.
- Brown, T., & Wyatt, J. (2010). Design thinking for social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, Winter, 30-35.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design Issues*, 8(2), 5-21.
- Clarke, A., & Craft, J. (2019). The twin faces of public sector design. *Governance*, 32(1), 5-21.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Considine, M. (2012). Thinking outside the box? Applying design theory to public policy. *Politics & Policy*, 40(4), 704-724.
- de Leon, P. (1988). The contextual burdens of policy design. *Policy Studies Journal*, 17(2), 297-309.
- Dorst, K. (2011). The core of 'design thinking' and its application. *Design Studies*, 32(6), 521-532.
- Dror, Y. (1971). *Design for policy sciences*. American Elsevier.
- Dryzek, J. S. (1983). Don't toss coins in garbage can: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-367.
- Dryzek, J. S., & Ripley, B. (1988). The ambitions of policy design. *Policy Studies Review*, 7(4), 705-719.
- Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. In R. E. Goodin (Ed.), *The theory of*

- institutional design* (pp. 1-53). Cambridge University Press.
- Gregory, R. (1989). Political rationality or 'incrementalism'? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy theory. *Policy & Politics*, 17(2), 139-153.
- Hassi, E. L. M., & Laakso, M. S. (2011, May). *Conceptions of design thinking in the management discourse*. [Conference presentation]. 9th European Academy of Design Conference, May 4-7, Porto.
- Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From relief to income maintenance*. Yale University Press.
- Hermus, M., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in the public administration: A literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, 48(1), 21-48.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. The MacMillan Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles and policy implementation. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207.
- Howlett, M. (2018). The contexts and components of policy design: Governance modes and policy regime. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 20-33). Routledge.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2nd ed.). Routledge.
- Howlett, M. (2020). Challenges in applying design thinking to public policy: Dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitude. *Policy & Politics*, 48(1), 49-65.
- Howlett, M., & del Rio, P. (2015). The parameters of policy portfolios: Verticality and horizontality in design spaces and their consequences for policy mix formulation. *Environmental and Planning C*, 33(5), 1233-1245.
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). Tales from the crypt: The rise and fall (and rebirth?) of policy design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Toward a spectrum of policy formulation types. *Politics and Governance*, 2(2), 57-71.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (Eds.) (2018). *Routledge handbook of policy design*.

Routledge.

- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311.
- Howlett, M., & Rayner J. (2013). Patching vs. packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182.
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2006). Policy analysis for democracy. In M. Moran, R. E. Goodin, & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (pp. 169-189). Oxford University Press.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & deLeon, P. (2007). Social construction and policy design. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed.) (pp. 93-126). Boulder: Westview Press.
- Johansson-Sköldberg, U., Woodilla, J., & Çetinkaya, M. (2013). Design thinking: Past, present and possible futures. *Creativity and Innovation Management*, 22(2), 121-146.
- Junginger, S. (2014). Towards policymaking as designing: Policymaking beyond problem-solving and decision-making. In C. Bason (Ed.), *Design for policy* (pp. 57-69). Gower Publishing.
- Kelly, T., & Kelly, D. (2013). *Creative confidence: Unleashing the creative potential within us all*. Crown Business.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner., & H. D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, 1(1), 3-14.
- Lee, C., & Ma, L. (2020). The role of policy labs in policy experiment and knowledge transfer: A comparison across the UK, Denmark, and Singapore, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 22(4), 281-297.
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130.
- Lin, S.-P. (1993a). Identifying problem contextuality as a basis of policy design. *The Chinese Public Administration Review*, 2(2), 97-120.
- Lin, S.-P. (1993b). Impact of organizational culture on policy design and implementation. *The Chinese Public Administration Review*, 2(4), 39-72.

- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1984). From social theory to policy design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237-259.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1988). The analysis of design or the design of analysis? *Policy Studies Review*, 7(4), 738-750.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1990). The design of instruments for public policy. In S. S. Nagel (Ed.), *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes, and norms* (pp. 103-119). Greenwood Press.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1991). The logic of public policy design: Linking policy actors and plausible instruments. *Knowledge and Policy*, 4(1-2), 125-151.
- Martin, R. (2009). *The design of business: Why design thinking is the next competitive advantage*. Harvard Business Press.
- May, P. (2003). Policy design and implementation. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 223-233). London: Sage Publications.
- May, P., & Jochim, A. E. (2013). Policy regime perspectives: Policies, politics and governing. *The Policy Studies Journal*, 41(3), 426-452.
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The rise of public sector innovation labs: Experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences*, 51(3), 249-267.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2018). Design thinking in public policy. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.). *Routledge handbook of policy design* (pp. 122-135). Routledge.
- Olejniczak, K., Borkowska-Waszak S., Domaradzka, A., & Park, Y. (2020). Policy labs: The next frontier of policy design and evaluation? *Policy & Politics*, 48(1), 89-110.
- Owen, C. (2007). Design thinking: Notes on its nature and use. *Design Research Quarterly*, 2(1), 16-27.
- Peters, B. G. (2018). *Policy problems and policy design*. Edward Elgar.
- Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H., & Ravinet, P. (2018). *Design for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. Cambridge University Press.
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social construction and policy design: A review past applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1-29.
- Rogge, K. S. (2018). Designing complex policy mixes: Elements, processes and characteristics. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Routledge handbook of policy design* (pp. 34-58). Routledge.

- Rowe, P. (1987). *Design Thinking*. MIT Press.
- Salamon, L. M. (1981). Rethinking public management: Third party government and the changing form of government action. *Public Policy*, 29(3): 255-275.
- Salamon, L. M. & Lund, M. S. (1989). The tools approach: Basic analytics. In L. M. Salamon (Ed.), *Beyond privatization: The tools of government action* (pp. 23-50). The Urban Institute Press.
- Sanders, E. B. N. & Stappers, P. J. (2008). Co-creation and the new landscape of design. *Co-design*, 4(1), 5-18.
- Schneider, A. L. (2013). Policy design and transfer. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 217-228). Routledge.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990a). Behavioral assumption of policy tools. *Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1990b). Policy design: Elements, premises, and strategies. In S. S. Nagel (Ed.), *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes, and norms* (pp. 77-101). Greenwood Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy design for democracy*. The University of Kansas.
- Schneider, A. L., & Ingram, H., & deLeon, P. (2014). Democratic policy design: Social construction of target population. In P. A. Sabatier & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the policy process* (3rd ed.) (pp. 105-149). Westview Press.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. Basic Books Inc.
- Shangraw, R. F., & Crow, M. M. (1989). Public administration as a design science. *Public Administration Review*, 49(2), 153-160.
- Simon, A. H. (1969). *The sciences of the artificial* (1st ed.). The MIT Press.
- Simon, A. H. (1996). *The sciences of the artificial* (3rd ed.). The MIT Press.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2017). *The public policy theory primer* (3rd ed.). Routledge.
- Tinbergen, J. (1958). *The design of development*. Johns Hopkins Press.
- Trebilcock, M. J., & Hartle, D. G. (1982). The choice of governing instrument. *International Review of Law and Economics*, 2(1), 29-46.

• 公共行政學報 • 第六十四期 民112年3月

van Buuren, A., Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: Exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48(1), 3-19.

Wertheimer, M. (1945). *Productive thinking*. Harper & Brothers.

Public Policy as a Sort of “Design”: From Policy Design to Design Thinking

Bennis Wai Yip So*

Abstract

Policy design has not drawn much scholarly attention in the field of public policy in Taiwan. However, alongside the rise of the application of design thinking to public policy, this alternative encounter between policy and design places the design approach to public policy under the spotlight again. It should be noted that there exist many divergent orientations in this approach, and the academic root of design thinking is different from that of traditional policy design. This has led to much confusion and misunderstanding. This paper conducts a comprehensive review of the extant literature to make sense of this confusing field of policy design; at the same time, it attempts to bridge emerging public-sector design thinking with policy design. The author has created meaningful typologies for this community of design approach to address public problems, and compare and contrast different orientations in this approach, especially design thinking in contrast to traditional policy design, and to assess their contributions to public policy management and challenges they may encounter, such as renovation of policymaking approach and adjustment of talent management.

Keywords: policy design, design thinking, policy innovation, co-design, policy management

* Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: bennisso@nccu.edu.tw.

