

政策變遷的三面向分析

林水波*

【摘要】

本文分析的重點在於強調政策變遷的動態性。而分析的主要結構圍繞在三個主題：政策變遷的動力—政黨輪替；政策變遷的標竿—六個原則；政策調適—由本開始。

歷史經驗累積、生態背景條件、群體文化意識、知識涵養濡化、特殊利益追求和社會特質需要的不同，乃在千禧年政黨輪替之後，成為推動政策變遷的動力，而時效性、脈動性、開放性、可理性、替代性及本益比，乃是政策變遷所要考量的六大原則標竿，至於政策調適可由本開始，再根據政策規模、政策部署及執行方式等三個向度分枝出十三個可資更調的政策方案。

再者，為了政策目標的成就，本文特別在政策變遷的標竿上，提出七個決策者於決策過程所務必要避免的陷阱，以免政策抉擇有所偏誤，以致衍生新的問題。

關鍵詞：政策變遷、決策陷阱、政策規模、政策部署與執行方式

* 台灣大學政治學系教授

政策在制定之後，不一定能夠永續存在，要與其他「同系」的政策競爭存在的正當性；也要面對政治結構的演變，主政者政策思維的歧異，而成爲變遷的對象；更可能因時境的更迭，原本的內容失去支撐的環境，而被列爲變遷的標的。尤有甚者，在嶄新政策趁著勢頭，抑或機會窗的開啓，紛紛成爲設定的議程，競逐多數聯盟的建立，以達及合法化的地位，因而衝擊到既存政策的生存空間，或許在相互擠壓下，成爲終結的對象。是以，政策變遷是一個常態的現象，更是值得開拓耕耘的研究領域。

本文扣緊政策研究的發展趨勢，以政策變遷作爲主軸的思考焦點，分析其政治動力、標竿原則及調適做法。如此一來，吾人對政策變遷就可對之進一步的認識，逐步建構相關的政策知識，有效進行政策變遷的管理。

一、動力：政黨輪替

政策變遷在本質上以三種樣態出現，一爲現行政策的漸進調適，二爲在特殊的政策領域制定嶄新的政策，三爲選民於大選中進行政黨支持對象的重組而導致往後的政策變遷（Anderson，1997）。本文所著重的焦點在於第三類。

政黨輪替之後，權力結構更迭，思考模式、政策視野與過往的不同，選舉時的政策行銷亦有所差異，當然在執政期間，就會有推動政策變遷的現象發生。至於爲何催促政策言說的殊異呢？背後的刺激動能可由底下六方面找尋軌跡。

1.歷史經驗累積：民進黨及其成員的發展歷史，經歷過的政治經驗，累積的政治教訓，全然與國民黨人的不同，當然會社會化出互異的思維模式與政策視框，偏好不同的政策價值與方案。

2.生態背景條件：民進黨人成長的生態背景，是國民黨高壓統治下，一點一滴衝破各項政治網羅，而形構今天的樣貌，由完全被治者，經由選舉的民主機制，取得今天治者的地位。與此同時，民進黨之消長並無法依賴優勢的政經力量之庇蔭，全賴捉住民心脈動的政治訴求，撼動選民的支持而來。

3.群體文化意識：民進黨的成員大抵以省籍人士爲主。外省籍參與的不多，

以致在政治意識的發展上，不大同於國民黨人士，向來的訴求盡以滿足認同者的心聲為主，呼應後到住民的意向為輔，哀情的政策，亦把內政及突顯國家主權的議題列為優先的地位。

4.知識涵養濡化：民進黨人所涵養濡化的知識，亦與國民黨人的不盡相同，相當重視有關民主制度建立與鞏固方面的知識，環境保護與經濟發展均衡的論述，新中間路線有效運行的韜略，以小搏大的策略運用技巧，議題連結以納入國際政經體系的相關言說，與強本與西進的辯證邏輯（郭正亮，民國八七年；柳金財，民國八七年）。於是，政黨所認同的政策取向有其一定的範圍，得以進入可資考量的方案亦有所限制。

5.特殊利益追求：民進黨有其追求的特殊利益，並將其建構在黨綱之內，以為執政之後的落實標的。這些特殊利益追求，比如強本西進中國，就有其理論基礎、策略目標、政策目標、政策內涵、安全保障、國際形勢、台灣危機、政府角色、經濟重點、中國前景、促談壓力及談判內容的論證邏輯來支撐（參閱表一），根本與戒急用忍路線存有天壤之別

表一：台灣對中國政策的兩條路線比較－西進中國 VS.戒急用忍

	西進中國	戒急用忍
理論基礎	國際主義、自由主義	國家主義、現實主義
戰略目標	兩岸關係正常化	台灣以色列化
政策目標	國際體系下的兩岸經貿互賴	國家本位下的台灣固本自救
政策內涵	擴大兩岸交往、共創兩岸和平	鞏固台灣基地、防止中國滲透
安全保障	大國和解下的國際合作外交	大國衝突下的國際權力平衡
國際形勢	冷戰結束、交往重於圍堵	冷戰尚未結束、交往圍堵並重
台灣危機	國際孤立、台海衝突	國家失血、中國滲透
政府角色	經濟全球化、經濟自由化	政治掛帥、管理兩岸經貿
經濟重點	營運中心、兩岸經貿國際化	科技島、產業升級
中國前景	10-20年穩定發展	困難重重、充滿變數
促談壓力	存在、對台灣不利	不存在、無所謂不利
談判內容	經貿正常化、強化對話機制	低層次議題、以拖待變

來源：郭正亮，民國八七年 民進黨轉型之痛，台北：天下文化。

6.社會特質需要：社會特質的差異，成員需要的演化，訴求對象的區隔，主事者自身品牌的建構，身份形象的定位，就形成不同的政治敏感性，敏感出不同的議題，試圖端出互異的影響方案或機制。

在這六大異質性的影響下，要新政府全然接收延續舊政府的政策取向，可能是強人所難，亦是極為不可能的任務。於是，在新政府未正式接軌之前，就已由政策變遷的議題率先登場，核四續建與否；美濃水庫續蓋與否；中國政策如何轉型；黑金要如何由建制之改革來加以消弭；司法獨立該如何脫胎換骨，解除長期勒在其上的「政治金箍咒」；財政匱乏問題可否由加稅來解決，而能取得在解決財政良藥及政治生命毒藥間的均衡，均是新政府無所逃避的荆棘議題，如何有效推動，及推動過程中會遭受到的掣肘，均要識者密切加以關注。

核四停建雖於二〇〇〇年十月二十七日由行政院對外宣布，但其合法性受到立法院的質疑，乃引發立法權之維護與堅持的一連串作為，經由大法官會議的解釋，而謂：「……施政方針或重要政策變遷更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，依照憲法增修條文第三條及立法院職權行使法第十七條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備詢。……行政院提出前述報告以後，其政策變更若獲得多數立法委員之支持，先前停止相關預算之執行，即可貫徹實施。倘立法院作成反對或其他決議，則應視決議之內容，由各有關機關依本解釋意旨，協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑解決僵局。」嗣經立法院召開臨時會決定：「……再予確認核能四廠預算具有法定預算效力。反對行政院逕予停止核能四廠興建之決定；行政院應繼續執行相關預算，立即復工續建核能四廠。」由此可知，政策變遷並非完全是單一機關一廂情願的想法，更不是一件容易之事，有必要透過機關間的協力，達成共識，才有具體落實的可能性。

二、標竿：六個原則

政策變遷有一定的標竿要遵循學習，主事者不可但憑自由意志強力推動，進而引發巨幅反彈，抵制變遷的作為，導致政策猶在原地踏步。本文要提出六大政策變遷的標竿原則。



1.時效性：有些政策具有時間性，不得隨意加以延宕，以免因處置的遲疑，替代方案的設計不及，而產生對政經環境不利的影響。所以，在推動政策變遷之前，一定要對準確時間的拿捏，期程的掌握，未來情勢演變的推估，絕對不可暴虎馮河，但憑一時之勇而用事，而是要謀定而後動，將時宜因素考量思慮清楚。

2.替代性：基於政策視框的契合性起見，打算調整現行政策之際，定要尋找有效的替代方案，不能只將舊方案加諸終結而已，蓋終結不可能將原來的問題源化解掉，進而推動原來政策目標或使命之成就，所以在終結之前或調整之先，宜設計富有說服力的替代方案，另尋通往羅馬的道路。

3.本益比：政策變遷的基礎之一乃本益比的理智考量，而非本夢比的感性思維，因為具體的政策，一來可分享其效益，二來要承擔其成本，不能以政治夢視之，而要以嚴肅的心境加諸對待，既不煽情，又不浮躁，既不輕率，也不倉促，既要講求理性，亦要呼應情境，所以還是要回到現實來，揚棄選舉時的激情，認真考量政策本身的本益比。

4.脈動性：任何政策的擬斷，除了顧及專業的理性判斷外，猶須斟酌政策利害關係人的意見，使其深具回應性，而強化其正當性。在當前擁核與反核各有堅持與論證之際，公投的法源未備之時，深度討論後的民調（deliberative poll）（Fishkin,1995），即對即將接受民調的樣本，會合而與兩派的人馬形成一個理想的言談情境，進行對話、討論，徹底認知雙方的論證，以及對所涉及的所有相關問題，進行整合性的思維，不為單方思維所左右，而是透過多輪的互動討論，並在對核四有所瞭解之後，才進行終極的民調，掌握住較為精確的民意脈動，再為最終政策變遷的指針。

5.開放性：有些政策的形成，並未在完全透明之下進行，以致各項支持的論證，姑不論是：洞識、統計、權威、類比、比較、倫理、方法、因果及動機（Dunn, 2004），均未為外界詳知，幾乎在一黨完全壟斷、強制表決之下過關的，當然引發令人質疑，究竟是否隱藏或偷帶重大政治利益。於今，當時極端反對的政黨取得執政權，在黨綱的制約下，要求重視這項重大政策，本無可厚非。因此，主事的經濟部及台電應有開放的情懷，公開所有核四資料及各項合約內容，方便進行有效的再審，並衡酌本益比、經濟發展、替代性能源的可掌握性及環境生態的負荷量，再行合理的調適。

6.可理性：續建或停建均會因而衍生諸多問題，而這些問題是否均在現行科

技及人類智慧所能處置的範圍內，如不是，則要仔細且慎重的考量，絕不可意氣用事，但憑一時之情緒決定，非以戒慎恐懼的問題解決模式（vigilant problem solving）（Janis,1989）為之不可。即在面臨一項威脅或機會時，首先建構問題的類屬及應為之事，進而運用資訊資源佐證問題的建構及解決的方向，歷經周詳分析及重構過程而釐清前二者的主要本質，評估優缺、利弊及後遺而挑選可能的組合方案，最終的肯認以將各項的缺失徹底地排除，並由內鞏固所做的抉擇，由外強化社會的投入（Janis,1989:16）。

相關決策者在認真考量前述政策變遷的六大原則之後，諒對政策圖像有了較清楚的認識，不會輕易落入決策陷阱（Patton & Sawicki, 1993:251-253）：

1.過度倚賴過往經驗：決策者在思考政策變遷時，每會先由過往的政策經驗開始，再進行必要的調整。不過，這樣一來乃假定政策所立基的環境一成不變，而且創新的方案亦受到前述假定所掣肘，不易找到勝出路徑。尤有甚者，如該假定已不存在，則由經驗導出的方案，每易無法契合已變的環境，致使已變的政策失去支撐的系絡，而逐步瀕臨失靈的窘境。再者，政策職司者在瞭解嶄新面對的政策問題時，每試圖找出問題在那些層面，與過往的問題極相類似，並由過去所使用的方案開始探究可資運用於今的要素。然而，如他或她過度倚賴過去的這項政策作為，每會建構或分類並不正確的問題，因為主事者總有強烈的想望，要將新問題按照已存在的思維模式來加以建構，進而發生偏差的情勢。何況，只因主事者對過往使用的方案至為熟悉，就以之作為調和方案的基礎，而非以方案與問題間的相關性來思考，就可能失去諸多的可能性，姑不論在問題情境的確切洞穿，抑或在嶄新方案組合。於是，主事者不可過早將自己的視角窄化，故步自封地限縮方案探索的空間。

2.未能及時記下洞識：相關人士在研擬政策變遷的內容，抑或進行腦力激盪以激發出新觀念及新作為時，經常會因互動而很快勝出諸多新穎的洞識，並對政策問題的解決可能有極大的幫助，所以必須以劍及履及的方式加以記錄，以免未來遺忘，並裨益於未來調出使用，強化政策變遷的設計。因之，一旦寶貴富價值的見解一出，定要不遲疑地加以記載下來，絕不因狀似相關度不高而延宕記下的時程，更絕不因當時的情況不便，而未能立即採取行動，甚至不可委諸稍後可將洞識召回而疏忽當機記下的舉措。蓋洞識可能稍縱即逝，如不能及時把握，要完整回憶當初的思慮及見解，就不甚容易了。

3.過早鎖定問題界說：問題的界定，本是一項不斷循環的過程。一項問題的



全貌，也要經由相關人士的意見交流，才可能發現到問題所隱藏的面向，找到真正的本質所在，進而比較可能構思針對問題本質的對策。是以，給予問題認定足夠的時間，絕不可以隨興或倉促的方式對待問題的瞭解。蓋吾人一旦陷入過早的陷阱，就極可能認定錯誤的政策問題，連帶地無法找到相關性強，可能又是較佳的解決方案。

4. 太早形塑偏好方案：不少的政策負責人，每對有些方案有所衷情，比如偏好以市場的機制來解決具競爭性的政策問題，甚至排斥以規制的方式來規範產業的合理運營；有的喜歡委外經營的方式；有的寄情於地方化的政府改造方式。不過，這些方案絕不可妨礙其他方案的搜尋，更不可以之排擠其他方案勝出的空間。蓋吾人如成爲偏好的「苦主」或受害者，吾人就至爲可能不再考量或毅然排除其他具建設性的可能方案。這將不利於政策問題的解決，政策目標的成就，甚至引發負擔昂貴的沈澱成本，影響到資源的合理配置。

5. 批判窒息新念釋出：在相關人士進行腦力激盪，研發政策變遷事宜之際，每每要求參與者，不得立即批判他人所提出的見解，因這樣一來，極可能破壞那熱切的氣氛，窒息源源不斷地釋出新的觀念，壓縮可資擇定或採用的看法。蓋不管你或他的批判，直接發言否定或輕蔑別人的見解，抑或間接忽視或不對所提建議加以確認，均會大大減少找到相對上較佳的解決方案。是以，主事者務必要提供一個理想的言談情境，讓參與者暢所欲言，爾後再加以歸納與綜合，或可理出配套與接軌較佳的解決方案組合。

6. 未經評估排斥方案：研擬政策變遷之際，由於參與者所提出的方案，被認爲不符合其他參與者的信念與偏好圖像，就未歷經妥適評估的作業而加以排斥在選擇的範圍之外。尤有甚者，有時主事者因恐懼提議中的方案，會引發強烈的批評，就不將其列入討論的議程。有時亦會因由於所提方案，乍看之下與主要的文化限制出現不能相容的情勢，原先的方案配套，就脫離被考慮的標的。上述阻絕方案的作法，既未經事先的評估，又以單一標準主導方案的採納，欠缺應用完整的評估標準，諸如效能性、效率性、充分性、衡平性、回應性及妥當性（Dunn, 2004），進行整全性的評估，才作成取捨的決定，每會不當排斥厚實的方案，增加方案與問題之間的罅隙，昂貴代價的負擔恐不免，政策失靈的責任追究，亦會伺機提出，進而傷及政治治理的正當性。正如今日民進黨政府在金改上所面對的處境一樣。

7. 情境變遷未慮前案：問題認定及方案創造與評估，本是一項不斷循環的過

程。主事者亦有賴於這樣的過程，進行意見的交流，刺激嶄新觀念的提出，多元方案的建設，再由評估加以挑選，以免疏漏可貴的方案。尤有甚者，在主事者進行上兩項政策工程或任務時，政策所面對的情境，每會發生變化，原來不能契合情境而受到擱置的方案，可能因情境的更迭，而成爲最適宜的方案。如果斯時主事者未將原案調回討論的議程，很可能喪失最適抉擇的機會，留下政策再度變遷的空間，浪費有限資源的運用，引發破壞性的政治衝突。

古巴飛彈危機的解決，最初呈現在決策者面前的方案之一就是封鎖，但因初討論時，限於政治時空環境的不適合，以致暫時被擱置。不過，在經過三回合的互動及演化，以及理性行爲者的分析，組織行爲的運作，政府政治的經營，封鎖案又回到討論的議程，並成爲對應古巴飛彈危機的策略，獲致可觀的政治成果，展現「軟」權力應用的效應（Allison & Zelikow, 1999）。由此可見，主事者在情境發生變遷之後，要回溯原初討論的方案，將其當作寶貴的知識資產。

決策陷阱每每存在於決策情境之中，主事者要詳加關注，小心謹慎防患陷入的危機。蓋政策變遷的形成，本非易舉，需要克服層層的關卡，才出現政策機會窗（Kingdon, 2003），所以如能一次到位，就能免除重複變遷的窘境，節省下人力、物力及財力資本，更有餘裕正視新興而難理的問題。不過，這項期待的兌現，遠離前述的七大陷阱，乃是政策職司者所要學習的課題。

這些決策陷阱的避免，難度並不高，負擔也不重，只待政策有心人士的體會及審慎思慮，建構理想的言談情境，從互動中產出富創意及整合的方案。因此，他或她可能要熟練對話治理的技巧，提供雙向溝通的管道，養塑聆聽及鑑賞的氣度，平日增進彼此間的情感，才可收眾聲喧嘩的效果，再由中進行創造性的整併，或可產出最適政策變遷的模式。

政策在情境變遷之後，爲使其保存鑲嵌性，鋪實可踐性，增進目標的達成，本身的對應變遷是理所當然的，只是政策業已執行一段時間，可資選擇的彈性幅度，未如新政府一般那樣的寬廣，多要進一步考量其沈澱成本，改變後的機會效益，政策取代的適足性，政策影響的深遠性。

政策變遷涉及採納嶄新而不同的政策；有時亦只對現行政策內容進行一些微調，使其更符三E的狀況：effectiveness（效能）、efficiency（效率）及economy（經濟）；有時針對與時境脫臼的政策加以終結或廢止（Lester & Stewart, 2000）。姑不論那一方面的政策行爲，均會改變原本習慣的運作互動模式，引發一些論述，

茲爲了變遷的順利進展，主事者除了扣緊上述變遷的原則，更要進行對話治理，消除相關人士之間的理解落差，轉換消極勉強的變遷合夥人，成爲積極投入的協力推動者。

而在方案的安排上，決策者不可在倉促、草率及狃急的情況下作成相關變遷的決定，而較易落入前述七項決策陷阱之中，非但原本面對的問題未能解決，甚至更加惡化，並衍生新的問題。換言之，政策變遷本非小事，所以「事大不可速成」的道理要能深刻體會。尤有甚者，政策之後遺症亦有一定程度的累積，所以「積弊不可頓革」的古訓亦要遵守，才不至於促使變遷得不償失。

原則之遵循與陷阱之避免外，主事者猶要形塑關係資本，一方面廣結善緣贏得政策利害關係人對變遷的力挺，另一方面要在有權合法化的機關內締結多數的聯盟，致使合法化過程的平穩，不致產生嚴重的組際衝突，阻礙合宜變遷的進展。

三、調適：由本開始

政策取向的依勢變遷，雖可搜尋所有嶄新的方案，但就現行方案的分析與轉型，本是不可或缺，從中非但可創造諸多不同於過往的方案出來，且猶可在某些方面維持政策的延續性。這種立基於現行政策之調適做法，可由三大變遷所指涉的層次，細分成十三大類型（Patton & Sawicki, 1993:248），殊值得吾人深切的關注。

（一）政策規模

政策規模的變化，大抵上可由六個向度來安排，並以政策績效、滋生問題、策際互動、完成速度來做適度的調整。

1.擴大：將現行方案予以擴大層面，增加投入度，延長其執行時效，並於他地複製。不過，在核四案上，恐無法行之，一來不符國內的公共氛圍，二來逆反世界減核使用的趨勢。而在中國政策之演化，或許可以有效使用。

2.縮小：將現行的政策加以瘦身，縮短使用效期，對之判定「有期徒刑」——縮小原定的規模，提前結束政策的壽命（陶在樸，民國八九年）。這對核四案或可適用，其不僅可防止濫用、誤用及完全禁用，也可達及限用的境界。不過，在中國政策上，縮小政策的運行，恐得不到雙方的利害關係人之認同，更會推遲兩岸的建設性互動，破壞兩造的互信與相互安全。

3.置換：更改政策運行的場址，改用不同的材料，更調政策之組成成份，改變政策的優先順序，調整合法化的方式，均類屬這一類型的方式。若以核四的例子觀之，由集中式發電系統轉向「分散式高效率供電系統」，以多元、小型及分散供電方式，為核四解套。而戒急用忍或兩國論，亦可由強本西進，抑或試行小三通方式來取代。不過，這種置換或替代，事先要將方案說清楚講明白，而說講的情境要在較為理想的狀況下進行，要真誠、要確題、要關注及要獻替（林水波，民國八八年），方可配套出共識的替代方案來。尤有甚者，在討論之際，絕不可事先先設下方案，讓對話虛位化，而要讓現今永續發展的主導價值，所襯托出來的能源供給方案依序鋪陳出來，再一一加以整併，以能產出合超效應（黃秉鈞，民國八九年）。

4.組合：政策問題之解決，不能以單一方案為之，因其總有極限性，所以要以配套，或貫通性的組合同步進行之。因政策是未來指向的，多少存有成果測不準性，所以「不可將所有的蛋放在一個籃子裡」，以免要承擔過高的風險。既然在不同的時空，不同理念的引導下，有那麼多互補的方案，決策者更應加以匯整，而以多元化的面貌來呈現，減少單一或獨尊方案的樹大招風，引人疑慮，以及承擔可能的高風險。能源的供應既然有那麼多的備用方案，且效率與效能亦不低，非技術層面的問題（諸如法令的修訂、教育的宣導與策略管理），雖有點複雜，但均在決心、毅力及意志可以克服的範圍之內，但視決策者的有心或無心而已。又如台灣平均租稅負擔率只有百分之十四點七，在國際屬於中間偏低位置，確實存有加稅空間。不過，短期內是否加稅，就須綜視政府開銷、社福支出增幅、節流措施成效度，來做組合性的決定。換言之，本質上就有多條路通達「羅馬」，決策者可在相關因素的考量加以權重後，排序組合出多元同步的方案出來。單一方案的表情，在歷史情境的不同演化下，已漸缺它的競爭力及正當性。

5.重構：對現行政策加速完成，抑或減緩完工期程，改變優先順序，轉化供應方式，調整組織類型，致使其自預算及人事等規制鬆綁，而以更有效能的方式來運營是重構的典範。比如經建會就大力推動高雄港務局特殊公法人化的重構工程。促進產業升級條例雖於八八年三月卅一日施行期滿，但經濟部工業局歷經衡

酌現今正值企業改進體質，提昇競爭力之重要關鍵時刻，本條例猶有施行空間，而將租稅減免、工業區開發兩方面，做了對應時需的調整，以利經濟的持續發展（經濟部工業局，民國八九年）。兩岸關係相關的法令，亦可因應時趨的更迭而調整重構，讓關係得以強化，僵局得以解開，戰爭威脅得以化除。黑金問題的減緩，亦可由職司機構的合併，法令的修正，新政府之成立，導致銀行行事作風的轉變，自律的強化：拒絕超貸、關說，而獲致良好的效應。

6.終結：現行政策如窘態畢現，不合乎本益比，而又衍生嚴重後遺症，繼續任之存在，恐會產生排擠效應，決策者應考慮將其終結。比如鄉鎮市代會的功能未能有效發揮，若維持現有體制，並由選舉方式產生代表，則掃除黑金的目標較難以完成，是以如能得到共識可加以廢止；鄉鎮市長亦不必一定由選舉方式產生，因院轄市及省轄市的區長，未因官派而影響地方自治的運行，所以亦可改由官派，終止黑金形構的部分溫床。因此，決策者要有這樣的信念：終結不是政策的結束，而是嶄新政策的開始。

（二）政策部署

政策每以不同方式的部署來推動之，視原本進行的情況，再加以整合或推廣，抑或調整時間密度及期程，以不同的結構來承擔之，不同的融通方式配置政策經費的運用。

7.定位：原本中央防疫體系分設三機構：防疫處、檢疫總所及預防醫學研究所為之，終究造成業務重疊、職掌區隔不明，人力物力運用次佳化，所以職司者為消除前述問題，就重新定位，將防疫、檢疫及檢驗體系整合，進而成立疾病防治局，以收事權統一的功效，打造一個機動性、國際性、權威性、專業性的疾病打擊團隊，免除國人對疫病的恐慌（衛生署企劃處，民國八九年）。又如，選定澎湖及金馬三外島試行小三通，再視成效再推廣之，亦是政策運行地點之選定的案例。

8.時程：政策之加速、推遲、延宕，抑或循序漸進地推動，同步進行兩岸的三通事宜，均類屬考量政策時程的不同類型。換言之，有時要在最短的時程內完成政策的所有作為，有時要延續較長的可行期間，以觀政策的盲失所在，而為適時適切地調整。

9.融通：政策經費之融通亦有諸多可行方式，比如一次全付，或分次編擬，

興稅或採用使用者付費，部份負擔，部份或全額補助，按能力或受益性質收費，按邊際或平均成本定價，以及扣除協定額的支付方式。而全民健保的改革在融通方面，亦可追隨上述方式分期變革；核四之興建初期以年度預算方式興建，後以八年預算一次通過的形式融通，凡此均是著例。

10.組織：以集權或分權式的組織體系推動政策，或通案或特案運營之，以法律或規約約束之，以通令禁止的方式述明標的對象不可作為的行為，賦與政策對象的自由裁量權，提供或不提供誘因以刺激政策對象的順服，以能力建立的方式化解弱勢族群的依賴，以強制力推動抑或順其自然，以政令宣達與溝通的方式通知政府的作為而協助人民的參與，懇切要求政策對象的作為行為以維護自身的健康及安全，凡此均屬組織性的現策變遷類型。實際上言之，政府組織陸委會及海基會推動兩岸互動，設置海岸巡防署處理海上及海岸犯罪之情事，告知台商大陸的經商風險，與配偶申請來台居住的相關規定，延長促進產業升級條例適用期間及相關租稅的減免，以利企業改變體質等，均是這一類的例證。

（三）執行方式

以現行政策調整為基調，由執行層面的再議中，亦有另類的方案可資論述。蓋將抽象的政策內容轉換為具體的政策行動，亦有多元不同的作法：有的更調執行的各項決定，有的改變不同的影響力致使執行原則之變遷，有的更以風險管理的強化，減少政策不確定性可能帶來的後果（Herman, Head, Jackson & Forgarty, 2004）。

11.決行所在：對於現行政策的各項執行決定，究竟猶由現行組織或個人裁決，抑或改由新的組織或個人決行；而有權或適合的人員來自人民直選，抑或由政治任命出任；決策人員須具備專業素養或政治通才；職司者的裁決只具諮詢作用，還是具有約束力；對其決定具有終極審判的性質，還是可呈請上級做進一步的衡酌。是以，從上述這些方面的細思量，當可導出異於往昔的政策調適。本來中央衛生防疫體系，由防疫處及檢疫總所負責政策制定；檢疫總所分擔疫情監測及港埠檢疫兩項重任；預防醫學研究所也分司疫情監測及檢驗調查，造成業務重疊，相關機關職掌分割不明，人力物力未能充分而有效的運用，才有今日三合一的改變，成立疫病防治專責機關，克服分治而生重疊的弊病（衛生署企劃處，民國八九年）。

12.影響來源：有些政策的推動，有不同的壓力來源：使用者、提供者、仲

介者以及其他受益者或受害者。台灣役男出國政策之變遷，關鍵的力量在於：役男自身的需求要求，以增長知識，拓展國際觀為由向職司機關施壓。再加上司法院大法官會議釋字第四四三號解釋，以「．．．限制役男出境係對人民居住遷徙自由之重大限制，兵役法及兵役法施行法均未設規定，亦未明確授權以命令定之。行政院發布之徵兵規則，委由內政部訂定役男出境處理辦法，欠缺法律授權之依據，而該辦法第八條規定限制事由，與憲法（第十條規定人民有居住及遷徙自由）之意旨不符，應自本解釋公布日起至遲於屆滿六個月時，失其效力」。這兩種力量共同導致役男出境由「原則禁止，例外開放」修正為「原則開放，例外禁止」，以符合憲法及大法官會議解釋的指涉意旨（內政部，民國八九年）。

13.風險管理：有些政策的採行，是在取得相對的保證、加入必要的保險，抑或詳定事發後的緊急補救措施後才准以合法推動。比如，核四在妥適及強化的意外管理建制，以及結構符應隨時應付危機的機制後，或可有條件地繼續興建，以免負擔過重的沈澱成本及違約賠償金。不過，對其可要加上「有期徒刑」之類的規範，防止濫用、誤用的情勢發生。

政黨輪替產生諸多牽引政策變遷的力量，難免會形成一些衝突緊張關係，形塑反變遷的抵制聯盟。解決之道，需要與政策利害關係人，進行富建設性的政策對談，以討論達到治理的境界（Majone,1988:158-160）。蓋真誠的討論，可以迸出智慧，產出合超雙贏的共識，而為政策進行健全化的改變。

以現行政策為考慮的基點，基於前述十三大類型的參據，擴大公共參與及對話的空間，相信參與者的誠意，與會者要提出言之有物的論述，既對應情境系絡，又展現超脫的宏觀思維，而非無的放矢，盡以負面角度評估現策。尤有甚者，對話者更要流露出積極的幹勁、熱切投入的情懷及表達與人為善的意願，令人欣然進入有效對話的氛圍；進而提出接近情況的見解、獨特服人的觀點，展現特殊的專業、普受認同的知識、中肯的生活經驗以及表達代表團體所在意的論點、疑慮或期待，經由匯整、評比及整合過程，再得出符應公共利益的方案（Fox & Miller, 1995:121-127），用以化解政策矛盾，順勢展開新政府的其他議程。

在新政府所面對的這些政策變遷問題，牽涉的層面均相當廣泛，又涉資源的重大重分配，可能無法獨由政府作成決定，多少均要有前述的公共參與與影響，與他們共同認知問題之本質，汲取他們的理念及建議，共同形塑回應性、述職性的決策，方不會帶來政策的偏誤，支持的流失，及信任的腐蝕（Thomas, 1995:38-41）。

結論

政黨輪替這項重大的政治變遷，雖在諸多政策上，新政府必須持續推動或概括性的繼承，無法對之進行巨大的轉型工程（Rose & Davies, 1994）。不過，對與新政府信守的核心理念互異的政策，極可能成為選定變遷的對象，並運用各項機會之窗，試圖加以合法化，以兌現競選期間，引發選民政黨重組的政策承諾，確保再度執政，掌握價值分配及資源配置之大權。是以，政治人物於大選期間所為之革新及變遷承諾，每成為施政之主軸，導致政策變遷的動力。

經由三個面向的政策變遷分析，吾人或可從中導出七項啟示。

1.變遷的外控性：推動政策變遷事宜者，不一定能完全主管變遷的全程進展，蓋合法化的工程每每仰賴於立法機關的決議或大法官會議的解釋，並非行政部門所能單獨掌控，致行政霸權現象無由發生。

2.長泣的主流性：政策變遷牽涉權益的重分配，所以在工程進行中，抵制的現象難免，主事者每要設法加以紓解，並得按照政治情勢的演展，逐步推展，無法一下就完成所有的過程及任務。國民大會的走入歷史，就可證明組織的堅韌性，以及終結的艱難性。

3.原則的必要性：政策變遷依然是射準未來，多少存有不確定性及風險性，茲為了防範不必要的風險，毀損政策變遷的正當性，以及爭取對變遷存有疑慮者的支持，於推動變遷過程，確實信守六大原則，有其深切的必要性。

4.類型的多樣性：從政策規模的幅度，政策部署的安排及執行方式的變化，吾人可搜尋多元不同的變遷類型，再對之進行前瞻性評估，才選擇優勢最強、機會最大的類型來進行變遷，或可鋪設變遷工程的坦途。

5.類型的組合性：從事變遷設計者可由十三個類型中進行不同的排列組合，而得出多元不同的配套，以供相關權責人士的擇定，盡可能排除破壞性的抵制，延宕政策變遷的期程，而惡化原本政策的危害性。

6.變遷的學習性：政策變遷是一種政策學習，從過往的政策中，吾人或可體驗出，那種政策工具備受青睞，那種政策安排乏人問津，那個執行結構最具協力精神，那個執行體系各自本位，而由政策變遷加以扭轉，致使政策更能達及效能



性、效率性、公平性、充足性、妥當性及回應性（Bennett & Howlett，1992）。

7.變遷的參與性：既然政策變遷涉及到權益的調整，既定運作模式或秩序的更調，當會有諸多不同的見解，茲爲了變遷的順時順勢，讓利害關係人的參與，從相互對話中凝聚共識，再轉爲變遷的設計，方不致於變遷的關鍵時段，引發掣肘變遷的衝突。

政策變遷絕非政策的結束，而是邁向較爲理想的政策所要爲之的學習。這項學習的前景，要由實質正義及程序正義來決定。凡是變遷強化斯二者的程度，則政策學習至爲豐厚；反之變遷受到抵制的幅度就會不小，且顯現出學習的僵硬性，過往政策視框的侷限性，主事者任事的保守性，單一機關的霸權性。

政策變遷深受時空環境的影響，一旦時空均成爲迫使政策變遷的驅力，政策職司者如猶試圖阻止變遷的推動，恐會失去原本的支持，嚴重者也會腐蝕政權治理的正當性，成爲再度政黨輪替的催生力量。是以，治理者在政策上不可出現不可治理的現象，且要隨時感知歷史的變動，內外環境的演化，針對不再合宜，不夠符應的政策內容，適時適刻地加以調適，使其一直與時空得能鑲嵌，與標的團體的需求一致，與知識經濟時代相符，持續迎接挑戰，扮演貼切的角色，產出解決問題的能力。

政策的規模、部署及執行方式，必須進行變遷，俾使其能在資訊科技精緻、數位化政府及網際網絡發達的時代，猶能展現治理的重大績效。蓋新科技的發展，致使民主公民擁有更多的資訊，改變與治理結構互動的模式，加強要求政府在治理上的回應性。因之，政策之管理，運作過程、運轉體系都要加以調整，以提升政府績效，鞏固持續治理的正當性。

參考文獻

一. 中文部份

- 內政部，民國八九年 役政制度改革總結成果簡報，台北：內政部。
- 林水波，民國八八年 「改造政府層級的宏觀原則」，刊載氏著 制度設計一書，台北：智勝文化。
- 柳金財，民國八七年 大膽西進？戒急用忍？：民進黨大陸政策剖析。台北：時英。
- 郭正亮，民國八七年 民進黨轉型之痛。台北：天下文化。
- 陶在樸，民國八九年五月八日 「核四評估應採三分法討論」，中國時報時論廣場。
- 黃秉鈞，民國八九年五月九日 「發電系統 就在我家後院」，聯合報民意論壇。
- 經濟部工業局，民國八九年 「推動促進產業升級條例及相關法規制度之修正」，台北：經濟部工業局。
- 衛生署企劃處，民國八九年 「防疫制度改革」，台北：衛生署。

二. 英文部分

- Allison, G. & P. Zelikow 1999 *Essence of Decision: Explaining the Cuba Missile Crisis*. NY.: Longman.
- Anderson, J. E. 1997 *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Bennett, C. J. & M. Howlett 1992 "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change." *Policy Sciences* 25/3: 275-294.
- Dunn, W. N. 2004 *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- Fishkin, J. S. 1995 *The Voice of the People: Public Opinion & Democracy*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Fox, C. J. & H. T. Miller, 1995 *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks: Sage.
- Herman, M. L., G. L. Head, P. M. Jackson and T.E. Fogarty 2004 *Managing Risk in*

Nonprofit Organizations. NY: John Wiley & Sons, Inc.

Janis, I. L. 1989 *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. N.Y.: The Free Press.

Kingdon, J. W. 2003 *Agenda, Alternatives, and Public Policies*. New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers.

Lester, J. P. & J. Stewart 2000 *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA.: Wadsworth/ Thomson Learning.

Majone, G. 1988 "Policy Analysis and Public Deliberation," in R. B. Reich, (ed.) *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing.

Patton, C. V. & D. S. Sawicki, 1993 *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

Rose, R. & P. Davies 1994 *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale Univ. Press.

Thomas, J. C. 1995 *Public Participation in Public Decisions*. San Francisco: Jossey-Bass.

投稿日期中華民國 95 年 5 月 4 日
接受刊登日期中華民國 95 年 5 月 4 日
校對日期中華民國 95 年 6 月 7 日
責任校對 尤珮君、陳伊帆、劉仲偉



Analyzing Three Key Themes of Policy Change

Shoei-Po Lin*

《Abstract》

This paper the dynamics of policy change. It is structured around three key themes: the facilitator, benchmarking, and basics of policy change.

The turnover of ruling party in Taiwan is the main facilitator of policy change. Timeliness, embeddedness, openness, rationality, succession, and efficiency are six benchmarkings to be considered on the choice of policy change. The multi-alternative of policy change is branched from the existing policy. Thirteen modes of policy alternative are delivered from policy size, policy deployment and implementation style.

In order to achieve goals of policy change, seven pitfalls to avoid are also addressed in this paper. This analysis is expected to provide decision maker with a useful guide to do rational choice.

Key words: Policy Change, Pitfalls of Decision Making, Policy Size, Policy Deployment, and Implementation Style

*Professor, National Taiwan University

