

PUBLIC POLICY ANALYSIS

# 公共政策析論

公共治理系列

林水波◆著



PUBLIC POLICY ANALYSIS

# 公共政策析論

公共治理系列

林水波◆著



國家圖書館出版品預行編目資料

公共政策析論／林水波著。——初版。

——臺北市：五南，2007.09

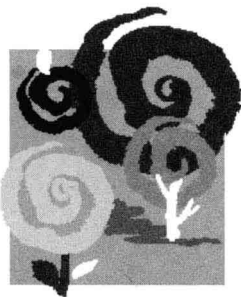
面；公分

ISBN 978-957-11-4924-0（平裝）

1. 公共政策

572.9

96016614



1PR5

## 公共政策析論

作 者 — 林水波（133.3）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇蓁 黃惠娟 張慧茵

封面設計 — 哲次設計

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2007年11月初版一刷

定 價 新臺幣400元

# 自序

## 建構深度研究公共政策的知識

公共政策的各項抉擇，均有相關的歷史系絡為基礎，以致上該抉擇每每受到過往的傳統，以及測不準的未來所左右或影響。台灣這個政經社文特殊的系絡，當其在進行追求政策目標，採取作為或不作為行為的理由，組合諸多政策工具的套案，以及針對政策產出的結果所要推出的反應或說明，均會組構一些不同的抉擇，殊值學術界、實務界及莘莘學子的關注與探究，用以引領有志一同者共享知識生產工程的旅程。

而西方自一九五〇年代開始發展的公共政策學科，歷經不同世代的演化，更深受資訊科技發達的影響，逐步推出對應時境的論述，提出極高分析力的架構與概念關照新時境所面對的議題。而這些新知識的誕生，有必要加以整全性的鋪陳，以帶動國內另一波研究公共政策的動力及熱誠，並提出適合台灣歷史發展系絡的知識，有利於研究的加乘效應，進而揮別政治判斷的決策風格，堂皇地邁入以證據為基礎的政策形成，揚棄半真半假的傳言，抑或人為的主觀判斷及政治利益的考量，而提升政策的質地，增強政策的可踐力，勝出可觀的政策成果。

不過，向來公共政策的諸多次領域中，合法化雖不構成失去用心研究的一環，但總算較少為學子觸及的部分，其蘊藏諸多有待探勘的知識，加以建設性的開採，或可有助於台灣國會優質轉型可資應用的啟蒙材料，進而改變國人對國會的印象，增強其立法治理的正當性。

「公共政策析論」一書，乃扣緊上該三者的緊要性，攸關公共政策的抉擇品質，而展開寂靜的鑽研探勘旅程，期以探驪得珠（文字極為中肯

貼切)的方式,與讀者進行知識的對話;經由探奇窺異(仔細察探台灣殊異的政策運作)的過程,達及探蹟索隱(研究探討深奧玄妙的公共政策道理)之境界。而這項既驚奇又豐碩旅程的結晶,乃構成十二章的探勘成品。茲簡略言及各章旨趣,以事先烙印思維吸收的焦點,再進入各章的微經緯,俾能快速浸淫在知識的饗宴氛圍中,激起踏入研究的行列,應用知識的達人,改變過往不甚優質的政策形成。

第一章引領:讀者深諳政策分析的功能,並以其作為解析政院組織問題的所在,鋪陳組織轉型的願景、原則、策略,並預為提出轉型的陷阱,警示主事者的注意,以免誤入其中。

第二章解剖:台灣進行政府改造課題的過程中所滋生的各項盲點所在,進而由這項鑑往的工程,提出續階改造所要思深慮遠的焦點,以免再次的失焦,而要負擔昂貴的成本。

第三章剖析:台灣不斷反芻的政治議題,指出反芻的特性,以及因而產生的後果,以寄望職司政策形成者,定要掌握問題發展的流勢,方案組合的發展,政經情勢的演展,而一舉完成政策的合法化,不再重複陷入同樣議題的循環中。

第四章撰述:政策自戀的六項內涵,並由八個W來表明政策吸納的指涉,再研擬出由前者邁向後者的策略,以收服自戀的作祟,助益政策共識的達成,用以填補政策的真空,攻克政策問題的嚴重性。

第五章探討:民進黨在政策合法化上所自行設置的障礙,以致滯延諸多政策的形成,進而波及顯著施政績效的不易勝出,而損及自身的治理正當性,進而構思足能化解障礙的策略圖案,以利合法化的順時順勢通關,滿足主權者的政策期許。

第六章列舉:多元不同的反對公投論證,並一一提出加以駁斥的合理理由,以破除一般人對公投的恐懼,進而言及台灣公投的不當設計所在,勢必加以轉型的標的,使其得能回歸常態的合法化機制,待代議制度運轉陷入僵局之際,可以快速承擔合法化的政治工程。



第七章釐清：公民政策參與的屬性、類型、理由及因素，以為公民養塑公民意識的管道，進而提高政策設計的射準性，政策執行的幅度，藉以消弭原本的政策問題。

第八章分析：立法院在憲法修改之後，第一次對大法官及考試委員行使同意權的經緯，政黨從中的悲情演出，黨籍立委的視線所在，黨紀啟動的深刻思維，各黨悲情演出的後遺，以及隨勢產出的問題，以明台灣這個政策合法化的重要機關，其實際運作的情況。

第九章界定：資訊這類政策工具的屬性，其所能產生的政策功效，以及功效發酵的一些必要條件，以為運轉之際所要顧及的標的。

第十章析譯：治理互賴的指南，優質資訊的鋪排，資訊科技與治理互賴兩者連結的落實之道，新興問題的所在及有效解決之道，進而可以勝出的各項治理效能。

第十一章解析：政策執行力評估的意義，這項評估所要承擔的角色，所要評估的客體，以及用以解釋執行力的執行環境，要由哪些面向加以評估，方能對執行力做出合理的解釋。

第十二章探索：政策終結的特性、標的、理由、免疫及策略，俾以相關職司對業已出現疲軟的政策適時適刻地加以終結，以利開拓嶄新而且優質政策的勝出機會窗，不致讓窳劣的政策持續浪費有限而稀少的資源。

上述十二章的鋪陳內涵，對公共事務、政策分析及行政學的鑽研者，或有知識及思維啟蒙的果效，從中考掘出頗值得涉及研究的嶄新議題；對莘莘學子或可增加一本文字貼近、吸收快速而又情境熟悉的文本，吸引他或她的加入，願意投身於學術研究的行列；對於正從事於公、私及第三部門的實務人員，或能由中找到行動與學習的標竿，改變原先的作業習性。總之，本書的中心驅動力，在於建構得能深度研究的公共政策知識，一則達及啟蒙的功效，二則引領行動的更調。

本書雖由作者竭盡所能從事引領、解剖、剖析、撰述、探討、列舉、釐清、分析、界定、析譯、解析及探索的工程，然距離立論合理、言之有

物、方法切中、建議有力、論述本土、舉例在地及安排有序之境，猶有一段罅隙，衷心懇求學術先進、實務菁英及學校學子不吝惠予指正，以供後續優質化的參酌，縮短達及至善境界之距離。

本書之所以有今天這樣風貌，實乃得到相關人士的合超貢獻，其中尤其石振國助理教授、江佩穎博士、邱靖鉉博士生及高婉華碩士的協助最多，謹對之協助銘感五內。而西方珍貴文獻的產出，國內出名個案的出現，激發出作者構思之靈感，安排分析架構及論述情節，再將之演繹歸納成本書的內容。這樣的學術協力情誼而滋生的協力優勢，只能在書成之日誠心表達謝意，更寄望永續協力耕耘學術的園地。

林水波 謹識

國立台灣大學政治學系教授

二〇〇七年九月

# Contents

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 自序 .....                      | I   |
| 第一章 政策分析與政院組織轉型 .....         | 001 |
| 第一節 政策分析的效能 .....             | 002 |
| 第二節 組織問題之建構 .....             | 006 |
| 第三節 組織轉型的願景 .....             | 011 |
| 第四節 組織轉型的原則 .....             | 014 |
| 第五節 組織轉型的策略 .....             | 019 |
| 第六節 組織轉型的陷阱 .....             | 023 |
| 結論 .....                      | 028 |
| 參考書目 .....                    | 031 |
| 第二章 政策問題的建構與解決——以政府改造為例 ..... | 033 |
| 第一節 盲點的所在 .....               | 035 |
| 第二節 改造的再思 .....               | 045 |
| 結論 .....                      | 054 |
| 參考書目 .....                    | 057 |
| 第三章 透視政治議題的反芻現象 .....         | 059 |
| 第一節 不斷反芻的政治議題 .....           | 060 |
| 第二節 政治議題反芻的定性 .....           | 066 |
| 第三節 政治議題反芻的後果 .....           | 072 |
| 結論 .....                      | 077 |
| 參考書目 .....                    | 080 |



# Contents

|      |                           |     |
|------|---------------------------|-----|
| 第四章  | 由政策自戀邁向政策吸納 .....         | 081 |
| 第一節  | 政策自戀 .....                | 082 |
| 第二節  | 政策吸納 .....                | 089 |
| 第三節  | 邁向之道 .....                | 097 |
| 結論   | .....                     | 099 |
| 參考書目 | .....                     | 101 |
| 第五章  | 民進黨在政策合法化的自設障礙 .....      | 103 |
| 第一節  | 政策合法化的真諦 .....            | 104 |
| 第二節  | 民進黨的自設障礙 .....            | 110 |
| 第三節  | 化解障礙策略圖案 .....            | 117 |
| 結論   | .....                     | 122 |
| 參考書目 | .....                     | 125 |
| 第六章  | 釋放公投的多元反證與回歸常態合法化機制 ..... | 127 |
| 第一節  | 多元反證的釋放 .....             | 128 |
| 第二節  | 常態機制的回歸 .....             | 141 |
| 結論   | .....                     | 146 |
| 參考書目 | .....                     | 149 |
| 第七章  | 釐定公民政策參與 .....            | 151 |
| 第一節  | 屬性 .....                  | 153 |
| 第二節  | 類型 .....                  | 156 |
| 第三節  | 理由 .....                  | 161 |
| 第四節  | 因素 .....                  | 165 |
| 結論   | .....                     | 170 |

# Contents

|            |                             |            |
|------------|-----------------------------|------------|
|            | 參考書目.....                   | 173        |
| <b>第八章</b> | <b>立院第一次行使同意權的政治分析.....</b> | <b>175</b> |
|            | 第一節 權利行使的定性.....            | 177        |
|            | 第二節 職權行使的正道.....            | 183        |
|            | 第三節 悲情的政黨演出.....            | 188        |
|            | 第四節 黨籍立委的視線.....            | 192        |
|            | 第五節 黨紀的深刻思維.....            | 198        |
|            | 第六節 悲情演出的後遺.....            | 202        |
|            | 第七節 隨勢產出的問題.....            | 206        |
|            | 結論.....                     | 210        |
|            | 附錄.....                     | 212        |
|            | 參考書目.....                   | 214        |
| <b>第九章</b> | <b>資訊政策工具的定性、功能及發酵.....</b> | <b>217</b> |
|            | 第一節 屬性分析.....               | 218        |
|            | 第二節 功能解析.....               | 224        |
|            | 第三節 發酵建構.....               | 230        |
|            | 結論.....                     | 236        |
|            | 參考書目.....                   | 238        |
| <b>第十章</b> | <b>資訊科技與治理互賴.....</b>       | <b>239</b> |
|            | 第一節 治理互賴的指南.....            | 242        |
|            | 第二節 優質資訊的鋪排.....            | 246        |
|            | 第三節 兩者連結的落實.....            | 248        |
|            | 第四節 新興問題的解決.....            | 256        |

# Contents

|                                 |            |
|---------------------------------|------------|
| 第五節 治理效能的勝出 .....               | 259        |
| 結論 .....                        | 263        |
| 參考書目 .....                      | 266        |
| <b>第十一章 政策執行力及執行環境的評估 .....</b> | <b>267</b> |
| 第一節 政策執行力評估的意義 .....            | 268        |
| 第二節 執行力評估的角色 .....              | 270        |
| 第三節 政策執行力評估的客體 .....            | 273        |
| 第四節 政策執行環境的評估 .....             | 277        |
| 結論 .....                        | 286        |
| 參考書目 .....                      | 288        |
| <b>第十二章 政策終結的探索 .....</b>       | <b>291</b> |
| 第一節 前言 .....                    | 291        |
| 第二節 特性 .....                    | 292        |
| 第三節 標的 .....                    | 296        |
| 第四節 理由 .....                    | 302        |
| 第五節 免疫 .....                    | 307        |
| 第六節 策略 .....                    | 312        |
| 結論 .....                        | 318        |
| 參考書目 .....                      | 321        |

## 第一章

# 政策分析與政院組織轉型

行政院組織轉型工程之研議由來已久，國民黨主政時代的政府，亦將其列為重大政策變遷之一，惟這項轉型由於茲事體大，經緯萬端，牽涉到重大結構之整併，肆應時趨的新興結構之建制，且波及廣泛員工之權益保障，一直並未尋繹到政策的突破口，至政黨輪替之前，猶處在研議、討論及部署階段。及至民進黨主政的政府上來，於經發會建立共識，並將主導權提昇至總統層次，展現出最高政治首長對政府改造的持續關切，以及強烈的意志投入，並安排既定的時程，依議題之優先順序，欲全力加以完成。

然而，政院組織轉型絕對不是一件易舉，觀之過往之推遲經驗，吾人或可悟出端倪。因之，主事職司者除了備有貫徹轉型的意志及永續支持改造作為之外，更必須對組織轉型的課題，進行翔實的政策分析，包括現行組織問題的診斷與建構，組織願景與目標之鋪陳，組織轉型原則之設定，轉型過程策略之研擬，轉型陷阱之認識與預防，方可打造轉型的利基，順時順勢完成轉型的艱鉅工程。本章乃針對前述五項議題進行分析，以為轉型工作平添助力。而對五項議題詳細切入之前，將先論述政策分析之效能，俾便職司轉型者得能應用相關組織轉型之知識，為轉型設計妥當的安排，以催化具全球競爭力活化政府願景之實現。



## 第一節 政策分析的效能

政策分析本質是應用社會科學的學科，經由多元研究方法的應用，並透過論證及公共辯論的洗禮，以創造、溝通及評估與政策相關的之勢（Dunn, 1994: 84）。其一來對既定政策前因及後果進行知識研究的里程，冀能建立有意義的政策理論，二來將研究所得的知識，作為實際政策研擬的參酌，達及化知識為行動的效能。

台灣正面對全球競爭力的挑戰，茲為建構深具活力的政府，振興經濟的表現，對應全球化趨勢所帶來的嶄新問題，以及快速止滑政策效率，正在加緊政府改造的工程，進行重大行政組織改造，建制興利創新的服務機制，厲行國會結構及選制之變革，建立專業績效的人事制度，以及設計分權合作的政府架構。不過，這些改造工程之成就，研發改造所需的政策分析知識，並據以作為改造的底盤，方可掌控改造的方向、標的及工具。蓋針對問題導向的政策分析知識，本具有八大效能，堪為改造之職司者審慎思辨及轉化應用。茲分述於下：

### 更新視野

每位參與政府改造者，對於改造之議題本有不同的體悟與認知，尤其在行政院之部會鋪排上，更有殊異的架構，如參與者均能提供有用的政策分析知識，進行誠摯的對話，以理從事溝通，以關注台灣當下政經情境作為結構調整的基礎，則參與者恐會更新原來的視野，有利於不同改造文本之整合，消弭黨內及黨際的無謂紛爭，共同鑽研於國家競爭力提升的組織改造。

## 解決問題

組織改造的相關分析，提供了經驗的理據，以及具建設性與遠景性的結論，就相當有助於組織問題之解決，一來指引探勘組織工具之所在，二來協助妥適工具之抉擇，三來將問題、工具及目標進行關連性的接軌與匯合，使其彼此之間並無脫軌的情勢，避免組織改造之功虧於一簣。不過，相關的組織再設計分析，之能為改造參與者，抑或有權的決策者所應用，就要仰賴強健的溝通系統，使其展現至高的訊息傳遞效率，適時適刻將相關知識送到，以為決策者思深慮遠之用，俾以化解長期以來的組織沉痾，使其達及小而能的境界。

## 思想啟蒙

相關的組織改造分析，得能準時進入決策者的眼簾，有時雖不能立即以之作為問題解決的藍圖，但其猶可促進決策者的各項推理抑或思維理路，減輕自行思維的盲點，擴大關注問題的範圍，增加必要知識之挖掘，找尋世界主流國家針對類似問題的組織對策，作為周延改造的基礎。換言之，組織改造之管理，可由決策者思想之啟蒙下手，由此擴展其認知的領域，並經由知識的交換，啟動更為精緻的改造思維，並循序構思組織全盤改造的文本（Sparrow, 1998: 13）。尤有甚者，在相關組織改造知識至為匱乏，抑或改造的言談情境不甚理想，且有一堂化的窘境時，決策者的思想受不到附加知識的啟迪，則會有「啟黑」的困境，受制於政治正確的網綁，致使決策者的擔當晦蒙。





## 肆 補充不足

組織改造既需要專業知識，更需要過往組織運行順暢與否的經驗，決策者的政治洞識，社會輿情的壓力，嶄新建構之社會科技，以及主客觀的組織判斷（Weiss, 1979: 429）。不過，單方面的倚賴，均不易達及組織設計的最佳化境地，且根本無法對應政經社文發展系絡之所需，此時就有賴於雙方面知識的互動，經由相互碰撞的過程，驚爆出水土相符、時代相應、歷史感應的組織建制。是以，專業的組織分析知識，為達及實際可用的境界，定要有知識補充的角色認知，確切碰撞臨床的組織運作知識，方可成就相輔相成之功效，否則各自爭取青睞，理想的合超效應就不易溢出。

## 伍 爭取支持

組織改造每會受到政治利益的糾葛，而由相關的決策者提出不同文本的組織設計，此時如無額外的政策分析知識提出，乃會陷入政治紛爭之中，不利組織之適時改造。然而，爭論的一造，若能引用與自己改造立場一致或相投的研究結論，其就可以之為武器，試圖中和化反對者的改造堅持，說服立場猶猶豫不決躊躇不前者，提昇支持者的戰鬥意志，開啟自行改造構想的機會窗（Weiss, 1979: 429）。

## 陸 策略運用

政策分析知識的運用，諸多時候並不是全然在使用知識的實質內容，恐只在點出相關的研究正在進行，並盼在最後發現尚未提出之前，相關的組織改造方案勢須暫緩，以免在過於倉促之下所作的變革決定，引發劇烈的質疑，進而掣肘共識較高的改造方案之合法化。因之，有時標示相關重要的研

究正在如火如荼地展開，藉機示明決策者回應需求的決心，妥當推遲改造行動的時程。此次行政院組織的改造，有關獨立機關的設立，最後並未完全貫徹，乃在在野黨及有關人士之密切關注，且有質疑此舉乃行政院試圖擺脫國會監督之作為，於是相關職司乃以續行研究的策略運用，轉移改造的標的。

## **柒 增進知識**

本次政府改造，在政院組織改造及國會改革上，已提出至為具體的方案，有待國會的合法化。尤有甚者，改造委員更利用增加的研究資源，從事多項攸關組織改造、國會變革、服務機制、人事制度及府際關係的研究，將增加不少的寶貴知識，象徵著整體社會對這方面知識產業的追求。換言之，相關的組織分析，欲圖反映思想的潮流，當下的知識流行及幻想（Weiss, 1979: 430），用以填補台灣社會在這些方面尚存的知識空隙。

## **捌 導引理念**

組織改造的相關分析，不僅增加不少的啟蒙知識，而且可以提供改造決策者理念及思維取向的源泉，進而催化理念應用的機會，揭發組織再設計更為理想的空間，襄助於結構問題的重構，導致更為妥當的組織安排之勝出。與此同時，這類知識亦可引導討論的深度及廣度，改善組織省察的方向及層面，進而提昇改造決策的品質。換言之，在各項具體的組織調整案出爐後，主事者更分別指派撰述委員，負責八項議題的政策報告，期盼在政府職能重新界定，政院組織改造對憲政體制的衛擊，政院組織改造與地方制度的合理接軌，組織調整的方式與原則，機關變動中公務人員權益保障，政策幕僚與規劃組織的建制原則，獨立機關的建制原則及去機關化的類型與方法上，提

出至關緊要的理念、想法、命題及方向，足可導引部會重整之後的續接任務（政府改造委員會行政組織研究分組，民國九一年）。

政院組織改造運動開啟已久，並於期間內生產不少與改造有關的政策分析報告，指陳組織有效運營的結構安排，成為改造參與者，參酌引用、腦力激盪及意見互動的底盤知識，進而依據這些知識，提出盡可能與歷史系絡相嵌的部會建制，當然正符合法化者所持知識的檢證，透過不同知識之碰撞，最終理出一套具社會最大公約數的政院組織調整方案。

這些於改造期間所生產的知識，加上國外改造的文獻，均透過代理人的理解及引用，成為改造理念及取向的源泉，進行前述八大效用的產出任務，更是底下五項主題分析的鋪排關鍵。換言之，政策分析知識是政策推動的「武器」，啟蒙改造者的思想，建構改造所需的多數聯盟，策略引為嶄新組織建制推遲的立論理由，提供知識互動以凝聚組織問題的理解與共識，供應經驗理據及有利結論以協助問題之解決，揭露改造機會找到拔本塞源的組織工具。

## 第二節 組織問題之建構

行政院組織結構自建制以來，底盤結構（八部二會）雖大致未變，但向以權宜的方式，針對特定事務之處理，選舉政見之履現，而設置不少的委員會，五十幾年運作下來，已顯露底下六種問題。

### 職能過於廣泛

過往政府每每奉行「大有為」及「無所不能」的施政理念，無法充分信任市場或民間團體的運作機制，抑或厲行委外的管理經營機制，以致未能