

政策次級系統與政策典範：政策變遷之模型建構*

孫焯

國立中央大學通識教育中心

摘要

公元二千年的政黨輪替是我國遷台半世紀以未有之變局，不但在實際政務上是對國民黨政府長期主政時代所推動公共政策的重大衝擊，在學術研究上也是觀察檢視政策科學相關概念與理論的最佳契機。本論文的研究目的即採取當前政策科學的後實証觀點建構一個政策變遷模型，在此模型中結合後實証觀點的重要研究成果，如政策次級系統與政策典範等，企圖描述民進黨政府執政以來重大公共政策的變遷、解釋此種變遷的原因，並預測其政策變遷的發展趨勢。為達成本論文的研目的，本論文首先分析政策次級系統的概念，除探討政策次級系統的意涵，並釐清兩種政策次級系統的類型——政策社群與政策網絡——之間的關係。其次、分析政策典範的概念，利用科學社群典範轉移的意涵與理論，探討政策典範轉移的過程與特徵。之後，結合以上政策次級系統與政策典範的概念分析，將政策變遷區分為涉及典範轉移的政策終結與漸進調整的政策接繼兩種類型，並佐以政策社群與政策網絡的一致程度，建構一個以政策典範為導向的政策變遷模型，並分別探討此模型中各項要素的意義與其間的關係。最後，配合以上政策變遷模型中各項要素的特徵，略舉民進黨政府執政以來四項重大政策變遷的個案——大陸經貿政策、核四停建計畫、高等教育政策、高鐵計畫——以印証本模型中基本假設與理論要點。

關鍵字：政策次級系統、政策變遷、政策網絡、政策社群、政策終結、政策接繼

*原發表於中國政治學會主辦「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」。台北，2002年4月20日。

損益隨時，寬猛互濟；一張一弛，文武之道。

—愛新覺羅·弘曆—

壹、前言

公元二〇〇〇年我國總統大選結果是：在台灣執政五十五年的中國國民黨交出政權，民主進步黨開始掌握重大政策的決策權力，我國國內外政經結構也面臨半世紀以來最大的變革。依據民主政治政黨運作的常軌，當政黨贏得大選時，它就組織政府，這不僅是指它提供構成政府的人事，而且其政見政綱也成為政府施政的重要依據，它藉著協調的方法與黨紀的運用，使得政策政綱得以實施，以不負選民之付託（呂亞力，1999：243）。此次政黨輪替是我國遷台半世紀以未有之變局，不但在實際政務上是對國民黨政府長期主政時代所推動公共政策的重大衝擊，在學術研究上也是觀察檢視政策科學相關概念與理論的最佳契機。回顧民進黨政府執政以來，舉凡國民黨政府所制定的總體性政策，如大陸經貿政策、高等教育政策，以及個別性計畫，如核四計畫、高鐵計畫等等，民進黨政府均欲根據其主觀的政黨理念和客觀的環境情勢加以改弦更張，但卻有不同的成效及兩極的評價。親之者謂其體查現行民意、實踐競選承諾；詆之者謂其破壞既定制度、無視憲政規範。然而，這種在決策過程中政治因素對於決策結果的影響，可否應用當代政策科學的相關概念與理論來解釋其原因？描述其現象？甚或預測其發展？

傳統有關政治因素是否決定決策結果的研究大多假設由行動者所組成的結構與代理機關（structure and agency）會影響政策結果（Castles，1981：119）。然而，當今若干政策科學研究者卻質疑此點假設，而由其他兩種觀點（vision）分析此一議題⁽¹⁾：一是實証（positivist）觀點，此觀點假定政策過程與政策產出是由一組更廣泛的環境因素，如經濟的、技術的、地理的、人口的等因素所決定的。為何在這些因素相似的國家或地區中卻存在著顯著差異的政策制定與政策產

⁽¹⁾ 政策科學研究社群長久以來就存在著對於政策分析的証據基礎（evidentiary basis）的認定，即傾向預測（prediction）功能的經驗性或量化的（empirical or quantitative）的研究途徑與強調理解（understanding）功能的詮釋性或質化的（interpretative or qualitative）的研究途徑。本文將前者稱為實証觀點，將後者稱為後實証觀點。兩者並無絕對的好壞之分、優劣之別，端視其是否適用於研究問題情境的特質而定。參見 deLeon，1998：109-113，147-161；Howlett and Ramesh，1998：467-468。

出，則必然是由政治因素所導致，亦即政治因素與其他環境因素共同影響政策制定與政策產出。實証觀點的最大問題在於無法明確地指出包括政治因素在內的各種環境因素對於政策制定與政策產出的個別影響力。二是後實証（postpositivist）觀點，此觀點認為政治語言（the language of politics）記錄了對於政策問題的詮釋，因此政策制定研究的重心在於政治語言建構（construct）公共政策的方式。最主要地表現在政策議程設定的過程中政策制定者彼此之間討論、爭辯、說服，以提供政策證據和形成政策論證（policy argument）來支持自己的立場（Majone，1989）。也就是說實証觀點是將公共政策視為是一組客觀的環境因素之因果連結的結果；後實証觀點是將公共政策視為在彼此競爭的公私論述（discourse）的領域中，政府所考慮解決政策問題的建構方式⁽²⁾，即政策論述的合理性與政策產出的品質有直接的因果關係（林水波，1999：320）。

本論文的研究目的即採取當前政策科學的後實証觀點建構一個政策變遷模型，在此模型中結合後實証觀點的重要研究成果，如政策次級系統（policy subsystem）與政策典範（policy paradigm）等，企圖描述民進黨政府執政以來重大公共政策的變遷、解釋此種變遷的原因，並預測其政策變遷的發展趨勢。為達成本論文的研目的，本論文將分為五節依序進行分析：第壹節為前言，敘述本論文的研究背景、研究問題與研究目的。第貳節分析政策次級系統（policy subsystem）的概念，除探討政策次級系統的意涵，並釐清兩種政策次級系統的類型—政策社群（policy community）與政策網絡（policy networks）—之間的關係。第參節分析政策典範的概念，利用科學社群典範轉移（paradigmatic shift）的意涵與理論，探討政策典範轉移的過程與特徵。第肆節結合以上政策次級系統與政策典範的概念分析，將政策變遷區分為涉及典範轉移的政策終結（policy termination）與漸進調整的政策接繼（policy succession）兩種類型，並佐以政策社群與政策網絡的一致程度，建構一個以政策典範為導向的政策變遷模型，並分別探討此模型中各項要素的意義與其間的關係。第伍節為結論，配合以上政策變遷模型中各項要素的特徵，略舉民進黨政府執政以來四項重大政策變遷的個案—大陸經貿政策、核四停建計畫、高等教育政策、高鐵計畫—以印証本模型中基本假設與理論要點。

⁽²⁾ 社會議題經由公共論述或政策論述而獲致某一特定的政策印象，在議題設定的空間有限及政策壟斷存在的情況下，此一印象關係到議題能否順利進入議程。參見林水波，1999：89。

貳、政策次級系統的概念分析

隨著大眾民主的產生，各種企圖影響社會價值權威性分配的團體不斷成立，團體政治乃成為現代多元社會的主要特質。公共政策研究者相繼提出各種分析模型，探討團體在決策過程中的角色與互動。自一九五〇年代之後，在公共政策領域探討團體在決策過程中的分析模型主要有多元論（pluralism）模型、統合主義（corporation）模型與次級系統（subsystem）模型等⁽³⁾。本文將分析焦點置於 Paul A. Sabatier（1987，1988，1993）所提出的政策次級系統的基本假定與概念，它源於團體研究中的次級系統模型，最主要的貢獻是引導出一組政策行動者（policy actor）的概念，超越了傳統實証論中結構與代理人（agents and structures）的區分，而將研究重心特別置於國家與社會行動者所形成的制度性關係，以及此制度性關係對於政策過程的影響（Howlett and Ramesh，1998：468-469）。雖然政策次級系統與其他次級系統，例如早期較固定的概念，像鐵三角（iron triangles）、地下政府（subgovernment）發展至近期較寬鬆的概念，像議題網路（issue-network）、倡議聯盟等概念範疇稍有不同，但基本觀點仍然一致，即行動者之間所組成正式與非正式的聯盟影響了公共政策的制定（Ellison，1998：11）。Sabatier 所提出之政策次級系統的運作在政策變遷過程中扮演重要的角色，他認為政策次級系統是在公共政策制定中交換理念與利益的聯盟，直接影響了政策規劃與執行。而外在環境的改變（例如選舉、戰爭、重大意外與危機等）會影響次級系統成員的資源（金錢、專業、支持者人數、合法權威等），因此改變了次級系統成員的認知信仰與行為模式，再間接地影響了政策結果。這種政策次級系統成員的改變影響政策結果改變的政策變遷，可由「信仰改變」的價值層面與「利益交換」的經驗層面雙重意義加以分析。

⁽³⁾ 陳恒鈞（2001：251-253）認為政策網絡模型的基本假定與概念不同於上述三者，而為一更能解釋團體在決策過程中運作的分析模型。然而，政策網絡模型是在公共政策領域中屬較新的研究趨勢，其中有關國家機關角色與政策過程參與者的理論建構尚處於發展階段（陳恒鈞，2001：257）。況且，政策網絡模型受政策次級系統的影響最深，兩者皆以國家精英與利益團體為研究對象，強調兩者在決策過程中所形成的關係，以及對政策執行所造成的影響。所差異者只是兩者互動的關係與程度之不同而已，亦即政策網絡較主張網絡中的組織相當程度地獨立於國家，且組織之間具有相互依賴與資源交換的關係；次級系統模型較主張只有少數利益團體與國家有密切關係，且在決策中設法排除其他團體，而使國家制定對其有利的政策（陳恒鈞，2001：254）。因此，本文視政策網絡為次級系統模型之內的一主要類型，而將政策網絡的強調國家機關與政策網絡參與者彼此互動（包括合作與競爭）影響政策形成的特質，加入次級系統模型之中以豐富其內涵、擴大其分析能力。

在政策次級系統的價值層面上，公共政策研究者使用「倡議聯盟架構」(advocacy coalition framework)作為解釋的機制。由利益團體、行政人員、政治人物、新聞媒體、學術研究人員以及關心議題的社會大眾等政治活動者會形成「倡議聯盟」，那些具備相似內容及目標的政策論述所結合成的倡議聯盟構成了「政策次級系統」，政策次級系統的互動與消長將決定政策結果的變遷。公共政策研究者利用倡議聯盟架構的目的是用其解釋政策變遷，即政策變遷是因兩種方式而發生(Ellision, 1998: 13)：一、政策次級系統之外的系統變遷，如新的治理團隊因勝選而崛起、社會經濟情勢或技術的改變、來自其他次級系統的政策決策及影響等；二、當倡議聯盟修正其信仰與行為以回應政策次級系統之內的行動時。倡議聯盟架構的基本概念是在政策次級系統中的政策行動者會形成有關政府應作些什麼的信仰與價值的聯盟，而且倡議聯盟經常穩定維持運作行之有年。它假設(assume)在政策次級系統中政策取向的學習(policy-oriented learning)是一種使不同聯盟的成員尋求理解政策世界的方式，藉以達成其政策目標。倡議聯盟成員的信仰系統是一種包含三個部分的層級結構(Ellision, 1998: 13)：一、深層核心信仰(deep core beliefs)：包含一組強力抗拒變遷的基礎本體性與規範性的信仰，這種根深蒂固的信仰極不容易改變；二、政策核心信仰(policy core beliefs)：是將倡議聯盟結合為一體，並反應聯盟的規範性承諾與因果性理解的信仰；三、信仰系統輔助層面(the secondary aspects of belief systems)：反映在政策設計與執行階段運作與制度方面的信仰，這個部分是在其層級結構中較為不固定的部分，可以隨著外在挑戰或困難策略性地調整或修正。

在一個政策次級系統中經常存在著一個主要多數的倡議聯盟和一個或數個次要少數的倡議聯盟，每個倡議聯盟皆有不同的信仰系統，也嘗試藉由政策取向學習來增加政策資源。政策次級系統之外的環境變化將會影響其成員的政策資源與限制，可能影響原有倡議聯盟之間的強弱態勢。政策次級系統內部的倡議聯盟嘗試將其政策核心信仰與信仰系統輔助層面兩者轉化為政策計畫。當政策核心信仰在政策次級系統內引起爭議時，贊同者與反對者的倡議聯盟大都堅守立場。只要政策次級系統中支持政策計畫的倡議聯盟掌握權力，則政策計畫的政策核心信仰的屬性就不可能明顯改變。但是當兩個倡議聯盟之間發生政策爭議甚至引發衝突之時，上述政策取向的學習就可能發生。政策取向學習必須符合以下兩個條件：一、各倡議聯盟均有其技術與資源投入政策爭議；二、發生在一個信仰系統

的輔助層面與另一個信仰系統的政策核心之衝突，或兩個信仰系統之重要輔助層面之衝突。除非原有的統治聯盟因外在事件而被取代，否則在倡議聯盟架構中預期倡議聯盟的政策核心信仰還是相當穩定。倡議聯盟也可能在其信仰系統的輔助層面上做出讓步，以求保全其主要政策目標的達成。

在政策次級系統的經驗層面上，公共政策研究者利用各種類型的政策次級系統的利益互動來解釋公共政策在政策過程中究竟循何種途徑而形成。由於公共政策的規劃、形成與制定都與政策資源（policy resources）有密切的關聯。政策資源彼此之間又有相互的依賴性（dependencies），因之如何使政策資源相互緊密連結起來，使之形成一個相互支援與運用的系絡使成爲公共政策研究者普遍關切的課題（Borzel，1998：255）。Wilks and Wright（1987：296-8）認爲彼此持有相同政策理念或利益，並固定參與政策過程的行動者和潛在行動者構成了一個大範疇的廣泛概念—「政策環宇」（policy universe）。政策環宇有兩種類型：政策社群與政策網絡。政策社群是指在特定領域中分享利益的行動者和潛在行動者，彼此互動並且交換政策資訊，以使維持平衡且代表其利益認知；政策網絡是指一個政策社群內部或是若干個政策社群之間的連結過程（linkage process）與一種資源交換的結果。若將政策次級系統架構與前述後實証觀點予以結合，則政策社群是指對於某一政策議題具備相似知識並分享類似政策論述的較大的行動者與潛在行動者的集合（Sabatier and Jenkins-Smith，1993）；政策網絡是指對於某一政策議題所形成不同政策領域（policy domains）之間較小的互動關係，作爲影響日常政策制定的穩定基礎（吳定，1997：146）。就大部分情況而言，政策網絡是由代表國家（state）的政府機關與代表社會（society）的企業利益團體所組成⁽⁴⁾。國家與企業的關係實際上就是一個政策網絡，透過這個網絡中的連接點，在公的領域與私的領域之間的政策執行過程就能完成。這個相互連接的組織就構成網

⁽⁴⁾ 當前政策網絡研究對其意涵與範疇存在很大的分歧，Frans Van Waarden 甚至提出一個網絡類型學（typology）包含了十一種政策網絡，這反映出現代政策制定的多元性與複雜性，然而政策網絡的基本假設是指在政策制定與執行的過程中，每個組織（可能是國家機關或利益團體）都或多或少有一些資源可以與其他組織交換，以便能達成各自的目標並各自獲得利益。在政策網絡中權力的形成有賴於國家機關與利益團體之間的相互依賴的而非零合的關係，透過政策網絡的建立能促使參與者之間交換的權力與利益，而不在於剝削對方的權力與利益，國家機關與利益團體權力的互動關係由各自擁有的資源與實力的情況而定。參見：Waarden，1991；March and Rhodes，1992：10-11；胡國堅，1996：293；Smith，1993：7。

絡，其成分頗為複雜，有政府組織、經濟團體、公共行政、國會政黨等。通過連接點這些組織團體就能相互的連接起來，而網絡最大的效用就在這種連接的功能。Torgerson (1986) 進一步指出政策社群與政策網絡兩者具備不同的政策規劃的動機與目標：政策社群是立基於知識；而政策網絡是立基於利益。也就是說，在民主國家之中，由新聞媒體、學術研究人員與關心政策議題的社會大眾等所形成的政策社群，他們對於政策知識與關心的焦點是相當類似的，以致於形成凝聚力甚強的團體。因此，政策社群的形成是以專業知識 (expertise or knowledge-based) 為基礎。而由利益團體、行政人員、政治人物等所形成的政策網絡，其成員結構有相當的異質性，因此政策網絡形成的基礎在於物質利益 (interested based material) (丘昌泰，2000：228)。政策社群與政策網絡可能構成以下三種關係：

一、政策社群「包含」了政策網絡：

在特定政策領域中，政策次級系統中所有相關行動者的利益與知識完全反映在由國家機關與民間社會這種政府與企業利益團體的決策程過中。這種關係在民主多元社會中或許可以透過特殊的整合機制達成，但實際上運作的困難度極高，故可視為一種代表政策社群與政策網絡完全結合的理想類型 (ideal type)。

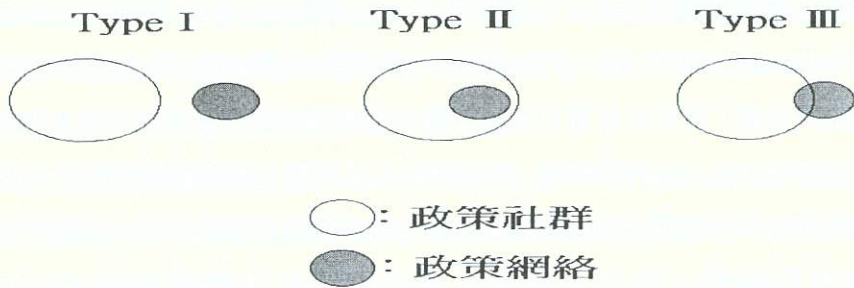
二、政策網絡完全「排除」政策社群於政策制定之外：

在特定政策領域之中，政府機關與特定企業利益的關係異常密切，其政策制定成為黑箱作業，政策社群毫無置喙餘地，政策網絡的成員形成一個利益共同體，完全排除政策社群的影響與監督。此種關係在民主政治發展尚不健全的社會之內時可發現。

三、政策社群與政策網絡兩者部分重疊：

在大多數的政策領域中，政策次級系統的相關行動者的利益與知識只能部分反映在決策過程中，而隨著政策社群成員的政策資源與條件而形成的影響力，與政策網絡內部的凝聚力有所不同，亦即政策社群的相對影響力愈大，則與政策網絡的重疊性愈高；反之，政策社群的相對影響力愈小，則與政策網絡的重疊性愈低。

政策社群與政策網絡兩者之間的三種關係可由圖一表之：



參、政策典範的概念分析

傳統公共政策研究通常將決策過程視為「輸送帶」(conveyor belt)，它包含了問題認定、不同行動方案的考慮、政策採納、機關人員的執行、評估、改變，最後依據執行的成功（實際上或是認知上）或失敗而終止（Lester and Stewart，2001：6-7）。現今此種典型階段論直線思考的基本假設與運作模式已為公共政策研究者批判（丘昌泰，1995；2000：61-62）。因為事實上，很少有政策一直維持著當初被採納時的形式；相反地，它通常是持續變化著。當前公共政策研究已然突破上述階段論的窠臼限制，採用循環的觀點看待公共政策的決策過程，亦即以演進的研究途徑（evolutionary approach），將一項公共政策的決策過程劃分為議程設定、政策規劃、政策執行、政策評估之後，加入「政策變遷」相關概念的探討，即最初的政策目標在原有政策評估的結果或政策環境改變的影響之下，可能出現再規劃或再執行的現象，這意味著舊政策的修改與新政策的採納（丘昌泰，2000：421），而將原有的決策過程，延伸至新一輪的議題設定，使得政策循環形成一個持續的圓圈（a continuous loop）（Lester and Stewart，2001：153）。

Wilson（2000：248-255）指出當今公共政策研究文獻中，主要有四種解釋政策變遷的途徑：一、政治過程與決策途徑（political process and decision making approaches）：著重產生政策變遷的利益團體、政治領導、政策制定者、議程與決策的角色；二、菁英主義與新馬克斯主義途徑（elitist and neo-Marxist approaches）：強調支配階級、階級衝突與經濟制度對政策變遷的影響；三、意識型態與文化途徑（ideological and cultural approaches）：強調支配階級的意識型態

與政策文化所形成的問題定義對於政策變遷的影響。問題定義是一種對於問題本質的認知與表述方式，由於人原有的認知結構與信仰體系必然會投射至對於問題的認知與表述，因此並沒有真正客觀的問題定義，只是人基於其經驗與詮釋加以描寫。此外，也可以將問題定義視為是一種策略性的行為，因為人民或政策行動者會自覺且仔細地去設計問題定義，以便促成他們喜歡的行動方案（Stone，1988：106）。詳言之，人民或政策行動者經由描寫議題、塑造形象、陳述故事、解釋因果、描述情境來產生政策意識型態，其目的是支持他們所倡導的政策解決方案。政策意識型態不但可以賦予了現存公共政策的正當性，政策意識型態改變也會引發正當性危機，並發生實質且劇烈的政策變遷；四、國家中心取向（the state centered approach）：強調國家是主要政策變遷的力量來源，亦即國家的資源與能力不但獨立於社會階級之外，國家結構也會影響社會階級的相對力量。國家領導人往往有能力整合各個社會團體進行政策變遷，這尤以開發中國家為然（Grindle and Thomas，1991）。

究其實，長期且根本性的政策變遷往往源自人們或政策行動者對於社會問題本質的信仰、價值及態度的改變。Hugh Helco（1978：102）認為基於智識與情感的理念甚至比直接的物質利害對於公共政策制定更具影響力。因之，理念不僅僅是人民或政策行動者對於經濟與社會利益的主張而已，理念本身也是一種將智識或情感的承諾組織化、系統化與法規化的權力。而在公共政策的領域之中，政策理念（policy idea）可說是一組主導分析公共問題的概念。政策理念提供了特定問題情境的因果解釋，也提供了未來問題情境的預測，更規範了達成預期政策結果的政策干預方式，亦即政策理念影響了分析政策問題以及規劃政策設計的原理、策略與模型（Schulman，1988：265）。一般而言，政策理念包含以下兩個部分（Schulman，1988：265）：一、核心的定義概念與公設（axioms），這個部分經常基於不証自明的主觀認定。例如優先發展經濟、建立非核家園、平衡南北差異、台灣利益至上等等；二、演繹式的推論（deductive inference）或命題，這個部分通常可以「若....則....（ifthen ...）」的語句陳述形式出現。例如若高等教育體系培養出更多的科技人力資源，則經濟成長將更為快速；若繼續興建核能電廠，則環境污染將更為惡化；若加強台灣北部與南部的財貨與勞務的溝通交流，則南北差距的情形將日益縮減；若台灣對中國的經濟貿易依賴程度持續增加，則未來台灣所擁有與中國政治談判的籌碼將逐漸變少等等。在政策變遷的過程中，

涉及對於公共問題定義的政策理念的轉變，似乎比起政策制定者或利益團體的決策、外在條件的改變、社會階級與社會運動的衝擊，甚至國家機關的作為更具深刻的影響。

在當前公共政策研究中，由政策理念的轉變所主導的政策變遷可以由「典範」與「典範轉移」的相關概念作為原型（archetype）或比喻（metaphor）。典範此一概念是由 Thomas S. Kuhn 在一九六二年出版的「科學革命的結構」（The Structure of Scientific Revolutions）一書中提出的，不僅在自然科學界發生相當大的震撼，在人文及社會科學界亦產生深遠的影響（吳瓊恩，1993：3-4）。典範這一概念的意義有其複雜性與豐富性。大體而言，典範不但是一種信念系統（belief system）、世界觀（world view）、觀察方式（a way of seeing），也是一種普遍性觀點（a general perspective）與最高共識單位（unit of consensus）（吳瓊恩，2001：94-96）。Kuhn 的典範概念是由「科學並非是以累積知識為目標導向的事業」此一基本命題出發。他對於典範與典範轉移的核心推理邏輯，可由以下的陳述表示：

知識是累積是在同一個典範的指引下進行的…。這種在一個典範所指引下而累積的知識，吾人稱之為「常態科學」（normal science）…。這種「常態科學」…。在某一時期，為某特定的科學社群（scientific community）所承認及進一步研究的基礎…。在（常態科學）研究過程中，必然會遇到許多「異例」（anomalies），而為當時的典範觀點無法解釋，當這種異例愈來愈多時，也就發生典範的危機，最後導致了典範的崩潰，產生科學的革命。發生科學革命的時候，或是典範發生變遷之時，過去就舊典範所累積的知識或概念、理論之間的關係，就必須重新組合，以新的典範觀點來解釋所研究的對象，重新累積知識…。經過一段時間，各學派百家爭鳴之後，由其中具有天才成就的科學家吸引一群忠誠的歸附者，繼續解決其所指引的研究問題，最後醞釀而成新的典範。⁽⁵⁾

科學革命之後的新的常態科學所形成的典範，與先前的典範不但在邏輯上互不相

⁽⁵⁾ 本陳述改寫自吳瓊恩，1993：5-6。括號之內是筆者為求行文通暢而補充者。

容，而且兩者經常在實際上不能以某一客觀尺度來衡量 (Kuhn, 1989:157-158)。由於新舊典範之間具有此種「不可共量性」(incommensurability)，因此科學家由舊典範進入新典範需經一個「改宗」(conversion)的過程。Kuhn 有關科學發展過程 (scientific development) 的概念可由下圖表之 (Ritzer, 1983:431)：

典範 I → 常態科學 → 異例 → 危機 → 革命 → 典範 II

以自然科學為例，已歷經了牛頓力學、愛因斯坦相對論、普朗克量子說、海森堡測不準定理、普里戈金渾沌理論等典範轉移的過程 (蕭全政, 1994: 62-67)。然而，若干學者 (例如 Michael Harmon, 1993: 15) 對於社會科學研究引用典範概念是否適當不無疑問。但國內學者如吳瓊恩 (2001: 115) 已為之作過細緻詳盡的分析，認為「(社會科學) 目前的確沒有一個公認的普遍而又是最高的共識單位或典範，但確實存在著一群一群研究社群各自認同自己的典範，因而形成多元典範競爭的局面，此一競爭局面也許要維持相當長久的時間，但也不能也不必因此否定『典範』的使用性。」

政策典範 (policy paradigm) 的概念是將 Kuhn 的科學典範的概念類比應用來發展出政策制定的假定 (hypothesis)。當前公共政策研究中，應用政策典範轉移來分析政策變遷的主要著作是 Peter A. Hall (1990, 1993) 分析一九七〇年代至一九八〇年代英國由凱因斯式經濟政策轉移到貨幣主義式經濟政策的政策變遷，在此政策變遷中發生相當類似於科學史的發展階段：一、典範穩定 (paradigm stability) 階段：現行處於支配地位的正統政策典範已被制度化，在此階段中由一群關係密切的政策專家與政府官僚控制著公共政策的調整；二、異例累積 (accumulation of anomalies) 階段：某些實際政策環境中的發展狀況並不符合正統政策典範的預期，也未能為正統政策典範所解釋；三、實驗 (experimentation) 階段：政策專家與政府官僚主導的正統政策典範企圖根據實際政策環境自我調整；四、權威裂解 (fragmentation of authority) 階段：社會對於原本的政策專家與政府官僚失去信任，新的政策參與者挑戰現存的政策典範；五、競爭 (contestation) 階段：新舊政策典範的論戰擴散到公共領域及外在的選舉與黨派的政治競爭過程；六、新典範制度化 (institutionalization of the new paradigm) 階段：新典範的擁護者獲得權威的職位，並改變現存的組織與決策機制以執行現在流行於政策社群之內的新典範。Hall (1993: 280-281) 認為一個新的政策典範取代原有政策典範的轉移顯示三種特徵：一、典範轉移經常是政治性的。轉移的結果取決於彼此

競爭派系之間的論戰、資源、職位優勢與影響派系權力的外在因素；二、權威議題 (issues of authority) 是政策典範轉移過程之中的關鍵因素⁽⁶⁾。當政策制定者面對政策專家與政府官僚之間相互衝突的技術性意見時，必須決定誰的意見是權威性的，因此政策典範轉移可能就是政策權威所在的轉移；三、如果現存的政策典範無法處理典範內異例的發展，政策制定者可能為了解決公共問題而進行新的政策試驗而調整現行政策的路線，但是原有政策的失敗或政策試驗的成功將逐漸破壞或腐蝕現存政策典範與其支持者的權威。值得注意的是：這種將科學發展過程的特徵視為政策變遷過程的比喻是假定由科學家所組成的團體與由政策制定者、政策專家、政策研究者等政策相關人員所組成的團體兩者具有明顯的相似性，亦即兩者均具有各自的知識獲得、再製與傳佈的機制，而且兩者中的成員也使用各自的典範來界定社群，以及應付來自內外的挑戰，因此政策團體一如科學團體發展出共同的信念系統、世界觀、觀察方式、普遍性觀點與最高共識單位⁽⁷⁾。

Baumgartner and Jones (1991, 1993) 由歷史的角度觀察出大多數的公共政策的實際變遷過程是歷經一段長期的穩定之後，發生短時期的顯著翻轉。他們認為這個過程是有關特定政策的信仰與價值 (稱之為政策印象, policy image) 與現存政治制度 (稱之為政策管制轄區, policy venue) 兩者之間的互動所形成的。因為每一政策管制轄區均包括不同的參與者及決策規則，所以政策管制轄區必有其特定的決策偏差 (bias)。在政策變遷的過程中，政策行動者一方面使用辯論、符號與政策分析使一個政策議題經由公共論述或政策論述而形塑了某一特定的政策印象，更企圖控制政策問題的普遍印象；另一方面政策行動者又會尋找最適合其議題的政治制度，希望能影響與改變政策參與者的名單。例如核能的正面印象是：它是提供豐富電力的來源，以及諸多資源匱乏問題的解決方式；核能的負面印象是：它是核子輻射感染的途徑，甚至是核子戰爭破壞的主要原因。也就是說一項核能政策議題可能根據其科技層面來討論，也可能根據其社會倫理與生態發展的影響層面來討論。當它被認定為一科技問題時，專家就會在決策過程中佔據舉足輕重的地位；如果它的社會倫理或生態發展的意涵被強調時，涉入的政策

⁽⁶⁾ 權威是權力 (power) 概念的一個層面，亦即權威是一種法理之力，係來自於佔有社會系統或機關組織中的某個職位，因而由法規或社會多數人的約定公認而賦予支配他人的權利，而這些特定的他人也有接受影響或支配的義務。參見陳德禹，1995：141。

⁽⁷⁾ 利用科學團體典範轉移的概念與理論來分析政策變遷中政策團體的活動仍有不完備之處，例如科學團體的典範轉移主要是由科學團體的內在 (endogenous) 因素所導致，但政策團體的外在 (exogenous) 因素亦對典範轉換至關重要。

參與者類型與人數就會迅速增加。此外，如果一項核能政策議題產生了正面的政策印象，則專家就有強力的理由向政治領導人要求更多的自主性與完成工作必需的資源。反之，如果一項核能政策議題陷入了負面的政策印象，則涉入的政策參與者就可能變得多元且複雜，專家所分配的資源與決策影響力勢將降低。

政策印象與政策管制轄區兩者關係密切。一者改變，則另一者將隨之改變，亦即當政策管制轄區改變時，新的政策印象將逐漸被注意，當政治系統內愈來愈多的團體注意到此一印象時，將進一步導致政策管制轄區的改變。政策印象與政策管制轄區的互動可能產生一個辯証式的自我強化系統，兩者就像滾雪球一般(a snowball effect)彼此增強影響。即政策印象的改變促使了政策管制轄區的改變，而後政策管制轄區的改變強化了政策印象的改變。這種互動過程是一種積極反饋的機制，將可以導致劇烈的變遷結果。這樣的系統也可以產生長時期不改變，但在很短時間內就出現顯著翻轉結果的政策變遷現象。而政策印象的操弄，不僅是相對優勢者維持其地位的方式，也是相對劣勢者擴大影響力的可能途徑。在多元民主體制之中，政策劣勢者可以採用以下方法扭轉劣勢，例如他們可以動員政策參與者來擴大影響決策的範圍，以打破現存有現參與的決策體系。但一般而言，政策劣勢者更可能去尋找有利於他們的政策管制轄區來改變既有的政策印象。在正常情況之下，即使是最具優勢的團體也無法完全掌控所有的政策管制轄區。因此，他們可能會失去保障其之政策印象。

上述 Baumgartner and Jones 所觀察由政策印象與政策管制轄區之間互動形成的政策變遷可以結合上述典範轉移的概念，即一項公共政策的變遷型態是在政策典範快速轉移時期之間穿插著漸進的政策制定(Howlett, 1994)。此種政策變遷可由下圖表之：

漸進政策制定——→政策典範轉移——→漸進政策制定——→政策典範轉移....

詳言之，這種政策典範轉移的政策變遷呈現的特徵如下：

- 一、政府內的政策專家與官僚應用其專業知識掌握職位的權威地位，向政策制定者提出政策建議，此可稱為「常態政策制定」(normal policymaking)，意指在一特定政策典範之內調整政策而不挑戰現有典範，類似常態科學，在已設定的政策制度中型塑政策印象。常態政策制定通常呈現出漸進式的(incremental)、滿意的(satisficing)與慣習化的(routinized)的政策過程(Hall, 1993: 280)。通常也隔離來自於多元社會的各方壓力，亦即國家的

自主性相當高。如同在科學典範之間是不可共量的一般，政策典範也包括政策制者獨特的信任系統、世界觀、觀察方式、普遍性觀點與共識單位。因此，不同政策典範的支持者不可能僅憑技術性地調整政策資料就可以認同或接受其他政策典範。

二、政策典範轉移的契機發生在實際政策環境中的政策結果 (policy outcome) 與政策典範所預測的政策結果之間出現過大的落差，而引起政策社群的不滿與混亂，現行典範中的政策專家與政府官僚，在維持原有政策目標的前提下，可能策略性地改變政策工具 (policy instruments)，企圖改善政策結果 (Greener, 2001: 135)。

三、政策典範轉移往往是由政策社群之內具有創新精神的人，如政策企業家或政策研究者，回應社群內部對於政策失敗的不滿與混亂而引發生，企圖以新的政策典範取代原有的政策典範，重新認定政策目標、改善政策制度、調整政策印象來回應現存政策典範所不可解釋的政策失敗。

四、當不同政策典範出現及相互競爭時，原有漸進政策制定型態將呈現出不穩定的現象，可能短期間內作出大幅度的政策路線或方向上的改變。政策典範的轉移意味著會有一批新的政策專家與政府官僚獲得影響政策制定的權威性職位，這批新的政策專家與政府官僚也獲得重新塑造新的政策印象的正當性地位。原先政策典範下的政策制定結構與形成的政策制度決定了政策結果，但隨著政策相關人員的增加與轉變，原有的政策制定結構可能隨之轉變而影響了政策結果 (Grant, 1998: 720)。亦即政策典範的移轉最常發生在大選之後 (Greener, 2001: 136)，選舉的結果改變了各利益團體、政黨、政策專家對於公共政策的「政治論述」(political discourse) 的相對影響力 (Hall, 1993: 290)。

五、當新的主流政策典範完全形成時，政策典範轉移的政策變遷於焉結束，又以新的政策典範為引導而呈現漸進的政策制定。此時在新的制策制度中的政策專家與政府官僚將致力於型塑新的政策典範下的政策印象。

肆、政策變遷模型的要素

在上述兩節之中，政策次級系統概念的重心在於由政府與企業利益團體所組成的政策網絡，與相關政策行動者所形成的知識社群的關係，影響了各行動者團體的信仰系統，進而影響了政策結果改變的政策變遷。政策典範概念的重心在於影響政策變遷最主要的途徑—政策典範轉移的特徵，即公共政策的變遷過程是歷經較長期間的漸進式政策制定之後，發生較短時間的政策典範轉移，再回歸新政策典範下的漸進式政策制定，在此一過程所呈現之動態也可影響政策變遷的定向（locus）與定位（focus）。

整合上述兩節政策次級系統與政策典範的概念分析，本論文根據「政策典範是否轉移」與「政策網絡與政策社群的一致程度」兩項指標，提出一個以政策典範為導向的政策變遷模型，如圖二：

圖二：以政策典範為導向的政策變遷模型

網絡與社群 的一致程度	典範是否轉移	
	是	否
高	開放性政策終結	開放性政策接繼
低	封閉性政策終結	封閉性政策接繼

資料來源：作者自製。

在此模型之中，若一項公共政策的變遷涉及政策典範的轉移，則此項公共政策可能面臨政策終結情境。所謂政策終結指的是對產生負功能，多餘過時與不必要的政策方案進行調整（謝俊義，1998：23）。在公共政策研究中，政策終結的研究資料很少，部分歸因於很少有政策終結的個案可供研究（丘昌泰，2000：421-422），可見政策典範轉移成功並不多見。政策終結的理由很多，例如龐大的預算赤字與歲入縮短導致的財政壓力、政府效率在金錢與績效議題之間的取捨、意識型態的考量、社會變遷所導致在行政、人性或社會性服務的改變、以及政策制定者對於當今政策結果與未來政策不確定性的「學習困難」（critical learning）等等（謝俊義，1998：25）。但如 Michael Harris（1997：2153）所示：政策終結研究必須將意識型態及其政治立場視為終結決策之根源，亦即政策終結的一般理由多基於價值與意識型態的判斷而非理性的考量。在出現強烈意識型態承諾的政策個案之中，政策制定者往往忽視經濟理性的思維，因為意識型態對於政策制定

者的正當性以及保存政治傳統的影響，即使它無法為其擁戴者帶來立即的政治資源（Harris，1997：2170）。政策終結可以被視為是政治性的而非決策分析的，是一種價值的調適過程（deLeon，1987：181）。因此，政策終結往往難以克竟全功（Baradach，1976）。

政策終結通常可以運用兩種方法達成：第一種方法稱為「迅雷不及掩耳」（big bang）終止。這種方法通常發生於決策機關以非常迅速的方式發佈一項決策或命令，將某種方案予以終止；第二種方法稱為「長聲哀泣」（long whimper）方法，這種終止常是因為政策或組織長期的資源發生短缺而引起，它是以較為緩和的步調，逐漸地廢除一個政策、方案或組織（Lester and Stewart，2001：166-167）。由上述對於政策典範的概念分析來看，除非現行政的政策制定者確認新的政策典範已然制度化，亦即新的政策印象已然建立、新的政策管制轄區已然形成，否則不要輕易以迅雷不及掩耳方式終結政策，因為反對者在原有政策典範下，可以迅速集結挑戰政策制定者的權威正當性。

若一項公共政策的變遷是在同一政策典範之下進行邊際性的漸進調整，則可稱之為政策接繼。大多數的政策變遷都是以新的政策、計畫或組織取代現存的政策、計畫或組織，但其所要解決的是類似的政策問題，所要服務的是類似的政策標的團體（Hogwood and Peters，1983：17-18）。然而，政策接繼未必就是一對一地以新政策取代舊政策，也會因涵蓋標的團體的調整、計畫數目的增減而有各種不同的類型，例如線性接繼（linear succession）、政策合併（policy consolidation）、政策分裂（policy splitting）、部分終結（partial termination）、非線性接繼（non-linear succession）、偶發性政策接繼（incidental policy succession）等等（Hogwood and Peters，1983：61-84）。但在相同的政策典範之下，現存政策、計畫或組織的基本政策理念與意識型態所主導支配的變遷方向與幅度皆是有限的。

政策終結與政策接繼若配合政策網絡與政策社群一致程度的高低，可以再區分為開放性政策終結、封閉性政策終結、開放性政策接繼和封閉性政策接繼四者。所謂開放性是政策社群的利益與知識能夠高度反映在政策網絡的政策制定機制之中；封閉性是政策社群的利益與知識只能低度地、部分地反映在政策網絡的政策制定機制之中。至於以政策典範為導向的政策變遷模型之中所建構的這四種要素的經濟性意涵，本論文將在下節列舉民進黨政府執政以來四項重大政策變遷

的個案—大陸經貿政策、核四停建計畫、高等教育政策、高鐵計畫逐一說明之。

伍、結論

本論文為一結合政策次級系統與政策典範兩種概念，以分析政策變遷類型和性質的理論性著作。在上節以政策典範為導向的政策變遷模型之中，列舉出開放性政策終結、封閉性政策終結、開放性政策接繼與封閉性政策接繼等四種政策變遷類型。揆諸公元二〇〇〇年五月二十日民進黨政府主政以來，對於國民黨政府時期的主要公共政策採取的變遷取向，本論文分別以大陸經貿政策、核四停建計畫、高等教育政策、高鐵計畫等四項具代表性的公共政策與計畫逐一應用本論文相關概念略為分析其性質：

一、開放性政策終結：大陸經貿政策

國民黨政府自一九九六年十月國統會第十一次委員會議中，強調根留台灣、行穩致遠起，即以戒急用忍作為規劃大陸經貿相關政策的基調，在台灣利益至上的政策典範之下由行政院大陸委員會與國內企業組成的政策網絡致力於塑造「若台灣對中國的經濟貿易依賴程度持續增加，則未來台灣所擁有與中國政治談判的籌碼將逐漸變少」的政策印象，但自一九九〇年中期以來台海兩岸經濟發展榮枯張弛之勢逐漸轉變，社會大眾與產學兩界的政策社群已逐漸認知兩岸經貿開放交流的必要與前景，對於解除戒急用忍的民間呼聲日高，舊有政策典範的正當性逐漸遭到質疑。民進黨政府主政後即思突破大陸經貿政策的戒急用忍主軸，但外有本土派勢力扼阻，內有基本教義派掣肘，無法全力以新的政策典範取代舊有政策典範。民進黨政府遂於二〇〇一年八月召開「經濟發展諮詢委員會議」，在大陸經貿政策方面的主要企圖即在使政策社群的意見充分與政策網絡溝通，因而經發會決議以「積極開放、有效管理」的大陸經貿政策基調取代戒急用忍，並塑造新的政策印象「若台灣經濟能以自主發展為前提，則應在『互惠合作、創造雙贏』的基礎上，積極推動兩岸經貿關係正常化。」並宣稱戒急用忍已被終結走入歷史，本政策個案發展至今雖仍有曲折，但在新的政策典範、新的政策印象已在逐漸成形。

二、封閉性政策終結：核四停建計畫

核四興建過程由來已久，早在一九七四年五月台電即開始規劃核四興建計

畫，初期核四計畫是典型在諸多「經濟發展優先」政策典範之下的產物，核四環境影響僅由少數民意代表與學者專家詮釋與討論，認為核四的環境影響是屬於環境科技議題，凡是環境科技議題的決策程序和決策權的應歸屬交付政策分析專家決定。若專家認為核四環境影響可以解決，核四興建就有其必要性，則民眾不應受少數人「不理性言論」所影響。在「經濟發展優先」政策典範之下，強調核能提供清潔便宜的能源對於台灣經濟發展的正面影響，核四計畫的執行機關(台電)與審核機關(原委會)也致力於塑造核能計畫的正面政策印象(孫煒，2001)。但是核四興建自始就有濃厚的政治意涵，政府決定興建核四的決策背景相當複雜，其中牽涉到國際商業利益、發展核工能力及政商共生關係的糾葛等等。反核的宣傳論述如「反核就是反獨裁」、「台灣是美國核電工業殖民地」、「台電是反民主的科技官僚文化」等更是企圖顛覆國民黨政權的合法性，使擁核四和反核四的政策辯論成為政治角力，而非著眼於核四興建的經濟效益(邱家宜，民89)。民進黨執政之前尤其致力建立「非核家園」的政策典範，塑造「若繼續興建核能電廠，則環境污染將更為惡化」的政策印象，並且將之載於黨綱，作為其大選之政見。公元二〇〇〇年民進黨執政之後，核四是否繼續興建或立即終結，立即成為政策制定者必須面對的重大問題。二〇〇〇年十月二十七日在「扁連會」後不到半小時，前行政院長張俊雄宣布停建核四，陳水扁總統表示尊重行政院的停建決定。此一決定立即引起台灣政壇的軒然大波，立法院戰火升高，國民黨團連署罷免陳水扁總統，二〇〇〇年十一月五日陳總統向全民及連戰致歉，其後大法官第五二〇號解釋文指出，核四停止執行預算有瑕疵須補報告。二〇〇一年二月十四日前行政院長張俊雄在院會宣布繼續執行核四預算，核四即日起復工。核四停建事件是民進黨執政以來第一次也是最大的政治危機，其決策之癥結就是在於誤判「非核家園」政策典範已然隨著大選勝利、政黨輪替而取代了原先「經濟發展優先」政策典範。其誤判的原因是由少數政策制定者所組成的政策網絡的政策利益，與廣大民間社會政策社群的政策知識之間的落差過大，而政策網絡內部的利益分配也並不平衡，造成功敗垂成，政策制定者的正當性受損，整體社會資源遭致虛耗的結果。

三、開放性政策接繼：高等教育政策

自一九六〇年代中期開始，我國高等教育政策即以「經濟發展優先」為主流政策典範。高等教育政策既不為滿足社會大眾對高等教育的需求，也非回應勞動

市場人力資源的供需，而是在「若高等教育體系培養出更多的科技人力資源，則經濟成長將更為快速」的政策印象之下，培養優質的科技人力資源以支持我國經濟的快速成長，因此高等教育政策是人力發展計畫的一部分；而人力發展計畫又是整體經建計畫的一部分。在此政策典範之下，具體的高等教育政策就是一、抑制高等教育的成長：透過大學聯考、學歷認證、限制設立私立大專院校等政策工具管制大學畢業生的數目，以免造成「高學歷高失業」可能引發的政治與社會失序；二、著重科技學科、忽視人文與社會學科：透過補助等政策工具鼓勵設立專科學校，並在現有大學之內設立科技系所（Sun，1998：44-74）。自一九六〇年代中期至一九八〇年代中期，我國大專院校始終保持在六、七十所左右。然而高等教育政策的政策社群長期以來卻對於「經濟發展優先」的政策典範表示不滿，諸多對於高等教育政策的指責批評，例如大學聯考競爭過於激烈、大學畢業生缺乏人文素養等在在衝擊著由經建會、經濟部、教育部等決策部門組成的政策網絡。一九八〇年代中期起我國社會力逐漸凝聚蓬勃，高等教育政策社群的相對影響力也日益狀大，高等教育政策的舊政策典範開始出現鬆動，至一九九四年九月成立「行政院教育改革審議委員會」提出「教育鬆綁」口號，解除高等教育在私人興學、學雜費、文憑方面的諸多管制措施，使高等教育的運作回歸自由市場價格機能，亦即以高等教育市場中的供需決定高等教育的走向。這股教改風潮正式將高等教育政策的「經濟發展優先」政策典範轉移到「尊重高等教育供需」政策典範。經過教改以及其後的發展，我國高等教育的政策社群與政策網絡的一致程度明顯提昇。公元二〇〇〇年民進黨政府執政以來，對於國民黨主政時期，即已完成政策典範轉移的高等教育政策走向仍予以持續地再規劃與執行，並在二〇〇一年十一月召開了「二〇〇一年教育改革之檢討與改進會議」，繼續深化在新政策典範下的各項計畫與方案，直到二〇〇一年底，我國已是世界大學密度最高的的國家，共有一百四十三所大學院校，其中國立大學院校五十八所，私立大學八十五所（聯合報，2001.12.14日：4）。

四、封閉性政策接繼：高鐵計畫

國民黨政府在一九八〇年代晚期即已意識到台灣西部交通走廊壅塞的公共問題，因為台灣西部走廊城際運輸市場，大多已呈現飽和、服務水準降低之狀態。在「促進南北區域均衡發展」的政策典範之下，認為在未來城際運輸市場之需求仍將持續快速成長下，高速鐵路具備安全、運能大、用地少、能源省、污染低之

優勢，投入運輸服務後，將可有效構建台灣西部走廊成爲一日生活圈之新風貌。亦即高鐵營運後可扮演西部走廊南北高速主幹線之角色，於各都會區可與台鐵、捷運、公車等區域運輸系統進行橫向整合，整合層面包含路線、場站、班表及票證等服務，形成「以高鐵爲經，區域大眾運輸系統爲緯」之高速大眾運輸路網，將使台灣南北旅行時間縮短爲九十分鐘。屆時，北、中、南三大都會區的格局將可整合成一巨型都會帶，落實全台整體永續發展之政策理念。因此一九九〇年七月行政院核定成立高速鐵路工程籌備處（現已改爲高鐵局），一九九二年六月行政院核定高鐵路線之後，一九九六年十月高鐵處公告徵求民間機構以 BOT 模式參與投資興建高鐵，即由民間投資興建（Build）與營運（Operate）高鐵系統，並於特許營運期滿之後將高鐵系統移轉（Transfer）給政府。一九九七年九月甄審委員會評定台灣高鐵聯盟爲最優申請案件申請人，一九九八年五月台灣高速鐵路股份有限公司正式成立，與高鐵局形成一個技術導向的政策網絡，對內積極籌資、各標段陸續完成發包並開工，對外致力於塑造「若加強台灣北部與南部的財貨與勞務的溝通交流，則南北差距的情形將日益縮減」的政策印象。值得注意的是：民間社會對於高鐵往往視之爲一技術性政策議題，對於技術層面的質疑如鐵軌震動的影響，或是財務層面的瓶頸如 BOT 民間參與方式的問題，政策社群均難以置喙，因此在公元二〇〇〇年政黨輪替之後，高鐵計畫雖然涉及極爲龐大的社會資源的動員，也牽涉國內外各方面利益的角逐，但高鐵計畫的政策典範「促進南北區域均衡發展」卻符合了執政黨的政策理念與利益，因此民進黨政府仍然在同一政策典範與政策網絡之下，繼續從事高鐵計畫的再規劃與執行。

本論文僅以上述大陸經貿政策、核四停建計畫、高等教育政策、高鐵計畫四個政策個案略爲說明政策變遷模型之中開放性政策終結、封閉性政策終結、開放性政策接繼與封閉性政策接繼等四種政策變遷類型，至於各政策個案的詳盡的經驗性研究，囿於本論文之篇幅，留待日後繼續探索深思。然而在現今民進黨政府中政策制定者如何正確地判斷各政策個案中政策網絡與政策社群的一致程度，又如何精準地評估政策典範是否改變，在在考驗著執政者的政治智慧與政策專業。未來乃過去的延伸，客觀平心地認識過去的政策變遷軌跡與歷史流變經驗，或許是展望未來我國政策發展以謀求台灣社會最大公共利益的途徑之一。

參考文獻

- 丘昌泰 (2000):《公共政策：基礎篇》。台北：巨流出版社。
- 丘昌泰 (1995):《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流出版社。
- 呂亞力 (1999):《政治學》。台北：三民書局。
- 林水波 (1999):《公共政策新論》。台北：智勝出版社。
- 吳定 (1997):《公共政策辭典》。台北：五南書局。
- 吳瓊恩 (2001):《行政學》。台北：三民書局。
- 吳瓊恩 (1993):《行政學的範圍與方法》。台北：五南書局。
- 邱家宜 (2000):〈興建成本易算，政治成本難估〉，《新新聞》(台北)，668: 72-75。
- 胡國堅 (1996):〈政策網絡理論及其應用〉，《空中行政學報》，6: 289-302。
- 孫煒 (2001):〈議題導向的環境決策架構：核四環境影響之個案分析〉，《公共行政學報》，5: 47-66。
- 陳德禹 (1995):《行政管理》。台北：三民書局。
- 陳恒鈞 (2001):〈團體在決策過程中的運作分析模式〉，《政治科學論叢》，15: 241-264。
- 謝俊義 (1998):〈公共政策遺失的環節：政策終結理論〉，《人事管理》，35 (7) 期，頁 23-35。
- 《聯合報》(2001年12月14日)，〈不整併，台灣只有三流大學〉，第4版。
- 蕭全政 (1994):〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5: 59-85。
- Baradach, E. (1976). "Policy Termination as a Political Process." *Policy Sciences*, 7(2): 123-131.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1991). "Agenda Dynamics and Policy Subsystems." *Journal of Politics*, 53(4): 1044-1074.

- Borzel, T. A. (1998). "Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks." *Public Administration*, 76: 253-273.
- Castles, F. G. (1981). "How Does Politics Matter? Structure or Agency in the Determination of Public Policy Outcomes." *European Journal of Political Research*, 9: 119-132.
- Ellision, B. A. (1998). "The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case study in Western Politics." *Policy Studies Journal*, 26(1):11-29.
- Greener, I. (2001). "Social Learning and Macroeconomic Policy in Britain." *Journal of Public Policy*, 21(2): 133-152.
- Grindle, M. S. and Thomas, J. W. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hall, P. A. (1990). "Policy Paradigm, Experts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain." In S. Brooks and A. G. Gagnon (Eds.). *Social Scientists, Policy and the State*, pp. 53-78. New York: Praeger.
- Harmon, M. M. (1993[1981]):《公共行政的行動理論》, 陳秋吉、張世杰譯。台北: 五南書局。
- Harris, M. (1997). "Policy Termination: Uncovering the Ideological Dimension." *International Journal of Public Administration*, 20(12): 2151-2175.
- Helco, H. (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment." In A. King (Ed.). *The New American Political System*, pp. 87-124. New York: American Enterprise Institute.
- Hogwood, B. W. and Peters, B. G. (1983). *Policy Dynamics*, Brighton, Sussex :

Wheatsheaf Books.

- Howlett, M. (1994). "Policy Paradigms and Policy Change: Lessons from the Old and New Canadian Policies Towards Aboriginal Peoples." *Policy Studies Journal*, 22(4): 631-649.
- Howlett, M. and Ramesh, M. (1998). "Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process." *Policy Studies Journal*, 26(3): 466-481.
- Jordan, G. (1998). "Indirect Causes and Effects in Policy Change: The Brent Spar Case." *Public Administration*, 76(4): 713-740.
- Kuhn, T. S. (1989[1970]):《科學革命的結構》，王道還等編譯。台北：遠流出版社。
- deLeon, P. (1998). "Introduction: The Evidentiary Base for Policy Analysis: Empiricist Versus Postpositivist Positions." *Policy Studies Journal*, 26(1): 109-113.
- deLeon, P. (1998). "Models of Policy Discourse: Insights Versus Prediction." *Policy Studies Journal*. 26(1): 147-161.
- deLeon, P. (1987). "Policy Termination as a Political Phenomenon." In Dennis Palumbo (Ed.). *The Politics of Program Evaluation*. pp. 173-199. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Lester, J. P. and Stewart, J., Jr. (2001[2000]):《公共政策：演進研究途徑》，陳恒鈞譯。台北：學富出版社。
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, CT: Yale University Press.
- March, D. and Rhodes, R. A. W. (Eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press.
- Ritzer, G. (1983). *Sociological Theory*, New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Sabatier, P. A. (1993). "Policy Change over a Decade or More." In P. A. Sabatier and

- H. C. Jenkins-Smith. (Eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, pp.13-40. Boulder, CO: Westview.
- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences*, 5(21): 129-168.
- Sabatier, P. A. (1987). "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8(4): 649-692.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. (1993). "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners." In P. A. Sabatier and H. C. Jenkins-Smith. (Eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, pp. 211-236. Boulder, CO: Westview.
- Schulman, P. R. (1988). "The Politics of 'Ideational Policy' ." *The Journal of Politics*, 50(2): 263-291.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown College Division.
- Sun, W. (1998). *Human Resources Policies and Labor Market Outcomes in Taiwan: The Impact of Higher Educational Planning Since the 1970s*, Ph.D. Dissertation. The University of Maryland.
- Torgerson, D. (1986). "Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis." *Policy Sciences*, 19(1): 33-59.
- Waarden, F. (1991). "Wartime Economic Mobilization and State-Business Relations: A Comparison of Eight Countries." In Wyn Grant, J. Nekkens & F. Waarden (Eds.). *Organizing Business for War. Industrial Policy and Corporatism during the Second World War*. Oxford and Providence: Berg.

- Wilks, S. and Wright, M. (1987). *Comparative Government-Industry Relation: Western Europe, the United States and Japan*, Oxford: Clarendon Press.
- Wilson, C. A. (2000). "Policy Regimes and Policy Change." *Journal of Public Policy*, 20(3): 247-274.

Policy Subsystem and Policy Paradigm : A Model Setting for Policy Change

Way Sun

Center for General Education
National Central University

Abstract

The shift in the ruling political party in 2000 was an unprecedented change in the political climate since the ROC migrated to Taiwan. Such crossroad is not only an upheaval on the public policies of the extensive administration by the KMT, but also an opportune time to observe the concepts and theories of policy sciences on the academic front. The goal of this thesis is to adopt the current postpositivist view of policy sciences, using the various interactive modes between the policy subsystems and policy paradigm to describe the changes in the major public policies since the take over by the DPP, to explain the reasons behind such changes, as well as to build models to forecast the trends of its policy change. To achieve such research goals, the following logic is adopted: First analyze the concepts of the policy subsystems; besides examining the implications of the policy subsystems, one clarifies the categories of such subsystems- the interrelations between policy community and policy networks. Next analyze the concept of policy paradigm by using the implications and concepts of paradigmatic shift of scientific community to classify policy paradigm into policy termination involving paradigmatic shift and policy succession via incremental adjustment. Then combine the above policy subsystem with and the categorization analysis of policy paradigm to build a policy-paradigm-centered policy- shift model, and individually analyze the significance and interrelations between the various key factors. Finally, in line with the characteristics of such key policy changes, using the case studies of the four major policy changes adopted since the DPP take-over which serve to validate the empirical significance of the basic hypothesis and theoretical essence in the model.

Key words: policy subsystem, policy change, policy network, policy community, policy termination, policy succession