

**政務領導、國會監督與官僚自主：  
台灣全民健保政策「否決者」之研究，1986-2003\***  
*Executive Leadership, Congressional Oversight, and Bureaucratic Autonomy:  
A Study of Veto Players in Taiwan's National Health Insurance Policy, 1986-2003*

陳敦源、王光旭

**摘 要**

**[研究目的]** 研究政府運作內涵的學者，基於對民主與官僚之間「重要、複雜且矛盾」關係的關注，近來逐漸興起一股從「新制度論」的角度，討論政府運作的本質的風潮。本文試圖藉由「否決者」(veto players)與「否決點」(veto points)的概念，透過對「制度環節與行動者」的闡釋與分析，討論「制度否決者」(institutional veto players)在政策產出過程中的策略互動，及這種互動與政策產出的關聯性，希望對於學者觀察政府運作與政策產出之間提供新的觀察點。為了討論這樣的關聯性，本研究特別選擇台灣全民健保政策為經驗案例，作為驗證理論的關鍵個案，並從這個驗證的過程中同時回答前述研究傳統的核心問題：新制度論的「誰掌控政策產出」問題以及「官僚自主性」的問題。

**[研究方法]** 本研究以理論發展為開始，從否決者與否決點的角度透過新制度論的分析方法，建構一個可以觀察經驗世界的理論基礎。從這個基礎上，本研究選擇全民健保的政策，作為最主要的經驗案例，以立意的選擇，找出三個全民健保政策的關鍵事件，作深入的分析，分別是「全民健保法規劃及審議」的過程、「軍人納保」事件、以及「健保雙漲」事件等，從其中以大個案當中三個小個案的分析方式，討論前述的理論問題，最後據此作出結論。

**[預期結論]** 本研究的目的有三，(1) 從理論上對新制度中否決者和否決點的觀點進行整合。(2) 以個案研究的方式，選擇台灣全民健康保險政策的長期變遷為例，對理論所建構出來的論述，進行質化與量化並重的理論驗證工作。(3) 研究結果對於公共行政學界與實務界所關心的「政治可行性評估」(evaluation of political feasibility)，提供一種針對台灣政治環境的可能性而設定的評估架構。

**關鍵字：**新制度論、全民健保、否決者、否決點、官僚自主、國會監督、政務領導

「理智的分析通常是具有政治性的，因為這種分析通常牽涉到納入或是排除某些議題的決定，當然這種分析也牽涉到在眾多世界觀當中，擇一而用。因此，政策分析就是一種政治論證，反之亦然」(Stone, 1997: 375)。<sup>1</sup>

---

\* 論文發表於 2005 年 TASPAA 年會「公共行政的變遷與挑戰」，2005 年 6 月 18 日，台北：台北大學公共行政暨政策學系。本文感謝國科會 92 年度計畫補助，編號：NSC92-2414-H-004-071。並感謝助理呂季蓉在資料蒐集上的協助。

<sup>1</sup> 原文如下：”Reasoned analysis is necessarily political. It always involves choices to include some things and exclude others and to view the world in a particular way when other visions are possible.

## 壹、緒論

政治生活中的「誰獲得、為什麼以及它有什麼影響」(who gets what? why? what difference it makes; Dye, 2002: xi)，是政策分析中最基本，也是最常被討論的問題。傳統政策制訂過程的研究者，大多以階段論的方式，來回答各個政策階段的形成過程(Dye, 2002: 32)，體現的決策思維是經濟性的成本效益分析，也就是如何理性的規劃一個完美的政策。然而政策的過程絕非在政治真空的狀態下進行科學的探索(Munger, 2000: 30)，任何在設計上完美無瑕的政策，在合法化的過程中，必須經過一定的程序，在其中政策不只是社會整體成本效益的問題，也牽扯到政黨與政治人物利益計算的問題(陳敦源，2001：87)。據此，誰決定政策？(Who makes policy? Lindblom & Woodhouse, 1993: 3)、政策是如何被制訂的？(How policies are made? Dye, 2002: 32)、誰控制政策產出(who controls policy output?)等問題，似乎都指涉了一個共同的問題意識：「政策產出的權力路徑為何？」

決策制訂是權威性價值分配的活動，其過程具有非常強烈的政治性格。然學界對於公共政策政治可行性評估(evaluation of political feasibility)議題的重視與研究成果，卻明顯的不成比例，這也同時體現了政治可行性評估在研究方法上的落差(陳敦源，2001：87；Meltsner, 1972)。研究政府運作內涵的學者，近來試著打破階段論的迷思，從新制度論中「否決者」(veto players)和「否決點」(veto points)的角度討論政府運作的本質，在解釋權力路徑的議題上找到了一個新的可能性。

這個取向是始於學者 Anthony Downs (1957) 於 1950s 應用經濟學當中「空間模型」(spatial model)討論政黨競爭，接著這個理論在實證政治學理論(positive political theory)中得到充分的發展，其中以 McKelvey (1976) 對於議程設定權力最為重要，他主要是從議程設定所有權人的概念來看民主政治公共政策決策過程的「可操控性」(manipulability)，這樣的理論發展，也讓研究公共政策產出權力路徑的學者，找到一個完整的分析背景理論，也是理性選擇制度論一個重要的發展。Tsebelis (2002：2) 從政治制度影響決策產出的角度，認為政策的產出與變遷，必須獲得某些個體或集體行動者的同意，這些具有決定政策產出權力的行動者便稱之為否決者。而 Bonoli (2001: 238-239) 從比較不同國家福利政策的產出結果，認為在政策制訂過程，否決點的支配與國會中的政治版圖，會使政府控制政策結果能力大不相同。

進言之，由於新制度論分析概念的興起，政策分析與政治學者對於回答權力路徑的問題，找到了更為堅實的基礎，特別是在權力行使的動態過程中，提供了一個較「形式－法律」(legal-formalism; Easton, 1993: 191-94) 角度的分析更為動態且完整的空間圖像。由此可知，就新制度論的分析邏輯而言，並不是單純的制

度決定論者，而是建立在行動者策略互動的動態分析邏輯上，免不了的都是要回答一個核心的問題，也就是「到底是『誰』掌握了政策產出的權力」。作為一個指涉政策行動者的概念，本文試圖以政策空間中「否決者」的分析角度為基礎，將否決者與否決點的分析概念作一個理論上的結合，區分出「制度環節」與「行動者」兩個部分，討論「制度否決者」(institutional veto players)之間的策略互動，及這種互動與政策產出的關聯性，進而提出這種新的理論結合，提供學者觀察政府運作與政策產出之間的一些新的觀察點。

Tsebelis (2002: 2) 所定義的否決者，是指涉在憲法或正式法律層次上，具有參與決策過程合法性的行動者。在 Kindon (1995: 21-44) 對於政府內部決策機制的考察中，將掌握制度性權力制高點的政務官（總統）、掌握專業資訊的官僚體系，以及在制度上掌握法律審查權的國會等三類行動者，視為政策過程中政府內部最主要的三種參與者。據此，本研究將研究範圍限定在政務領導、官僚自主及國會監督等政府內部運作的內涵，並非是認為在政策產出的過程中，政府外部的行動者不重要，一方面是在現實中，人民對於政治議題的智識有限，僅能對政策的制訂施以鬆散的控制，(Lindblom & Woodhouse, 1993: 34-44, 56)，人民主權 (popular sovereignty) 的展現在應然面與實然面存在著相當大的鴻溝；二方面是透過理論的指涉，幫助我們尋找並界定在政府運作的內部決策機制，這三類的行動者是最直接具有決定政策產出權力的否決者。

為了從經驗性資料中討論這樣的關聯性，本研究特別選擇全民健保政策為經驗案例，並從驗證的過程中，同時回答新制度論研究傳統的核心問題：「誰掌控政策產出」。之所以選擇全民健保政策做為我們的研究案例，本研究所持理由有二：一是因為在健保政策的發展過程中，均可明顯觀察到政務領導、官僚體系以及國會監督三者間權力傾軋的痕跡，展現的是政治性的發展過程；二則是在過去全民健保政策的相關研究中，大多是從技術理性的層次，提供最佳方案的政策選擇，甚少有針對政策產出過程中，政治可行性的議題從事分析評估的工作，本研究希望透過理論整合與經驗研究的對話，檢測理論上評估政治可行性的實用度。故本研究選擇全民健保做為研究對象，便希望否決權的解釋能透過對全民健保政策權力路徑的分析而有所對話：對理論來說，可以做為印證否決者在否決點中操弄否決權的可信證據；就實務而言，也可以有助於吾人理解由否決者的角度，分析全民健保政策的產出，於政府內部中呈現了何種運作內涵。

本研究依照上述之思考邏輯，在下一節將新制度論中，如何界定政策過程權力運作的場域，如何探討否決者與否決點權力運作的觀點作一整理與分析，並對「誰控制政策產出」的問題提出綜合性的理論解釋與預測。第三節中，本文將闡述資料蒐集與分析方法的理由與步驟；接著，在第四節中，本文首先將描繪本研究所欲探討事件過程的制度框架中提供了哪些權力介入的否決點？特別是從我國憲政體制的架構中，先行刻畫出政務領導、官僚自主與國會監督三者制度性的互動關係，以及政黨政治中的決策程序與權力運作邏輯；在第五節中，本文將以質化內容分析的方式，對理論所建構出來的否決者論述，進行理論驗證工作，分析重點將以 Tsebelis (2002: 2) 所提的分析要素為核心，想要解答的是制度否決

者對於政策影響力的策略性基礎為何？是專業或資訊不對稱？還是資源配置的問題；最後，在結論中，本文將會對分析結果做一歸納與討論，除了提出政策建議之外，更會提出理論補充與反省，以期對於公共行政學界與實務界所關心的政治可行性評估，提供一種針對台灣政治環境而設定的評估架構。

## 貳、 文獻回顧

### 一、否決者與否決點的研究

對於權力行使的討論，政治學界在早期 Lasswell 與 Dahl 學者較為質性討論之後，進入對權力、民主、制度整合的實證性研究。這種研究可以說起源於實證政治學者對於民主多數決的探討，我們可以分下列三個方向說明之。

其一，議程權力（agenda power）的實證研究。最早可以溯源到法國 17 世紀數學家康多瑟（Condorcet）對投票矛盾的發現（參 McLean and Urken, 1995），近代被經濟學者 K. Arrow（1951）與政治學者 D. Black（1958）重新提出，討論民主政治多數決「康多瑟贏家」（Condorcet winner）不存在的問題，為此制度的動態性格被學界發現，但是，學者 A. Downs（1957）的中位數選民定理（median voter theorem），仍然提供民主多數決穩定的趨中的政治結果預測。然而，1970 年代中期，學者 Richard McKelvey（1976）證明所謂的「渾沌定理」（chaos theorem）多數決結果之存在於完全不穩定的狀態之中，該定理受到經濟學者 Tullock（1981）的反駁，認為從經驗上來看，當代民主國家仍然有穩定的政策產出？接著，學者 Shepsle（1979; 1986）提出結構誘導均衡的概念，將政治制度的結構因素，納入政治結果穩定的一環，然而，學者 Riker（1980）提出了所謂的「繼承問題」（the problem of inheritability），認為制度也是參與者集體選擇的結果，可能無法避免將政策空間的偏好的不穩定帶入制度選擇的過程當中，之後，理性選擇制度論對於制度動態的看法由是確立。

這種看法一方面認知到參與者在特定制度環境下，擁有議程的控制能力（agenda control; Hammond, 1986; Levine and Plott, 1977;），這種能力就是某些制度決策點上的參與者議程權力的來源（agenda power），而議程權力就是民主政治權力行使的真正核心；另一方面，學者又據此從分權制衡的民主體制當中，了解到擁有議程控制者的多元樣態（Hammond and Miller, 1987），議程控制者的概念在國會研究被大量使用之外（Bendor and Moe, 1986; Shepsle and Weingast, 1981, 1984a, 1984b, 1987），官僚體系也被某些研究視為是政治過程中重要的議程控制者（Eavey and Miller, 1984; Romer and Rosenthal, 1979），而這種對議程設定者的關注，與公共行政學者對於公共政策過程中議程設定議題的關心不謀而合（Cobb and Elder, 1983; Cobb, Ross, and Ross, 1976; Kingdon, 1995; Rochefort and Cobb, 1994）。

其二，勝利集合（winset）、制度核（institutional core）與否決者（veto player）。從前述的回顧中，可了解到制度絕對不只有形式上的意義，對參與者而言，還有

結果負擔的意義在其中，如此打開了參與者競逐議程權力的研究空間，Douglas Rae (1971: 111) 結合對權力與民主的了解，提出對制度「核」(core)的定義，將政治參與團(聯盟)從結果的意義上作出分類，而制度核就是對哪些團體(聯盟)能否在民主過程中得到自己想要的，不論是試圖通過什麼法案或是阻止什麼法案。

這種核的觀念，十分類似於實證政治學者運用更為形式的方式所提出的概念。所謂勝利集合，就是按目前的制度與參與者的偏好之下，能夠改變現狀的任何政策提案的集合，而制度核就是在政策空間中，所有勝利集合為空集合的政策提案集合(Tsebelis, 2002: 21)，這些從空間理論(spatial theory; Hotelling, 1929; Downs, 1957)所延伸出來的概念，結合制度形式與制度運作的內涵，提供政治學者認識政治權力行使的制度意義的途徑，Tsebelis (2002) 將制度所規範的參與者，在前述相關概念的引領下，發展出利用制度否決者來分類政治制度的方法，也將政策穩定度當作最主要的依變項，討論其與制度變異間的關係，學者Cox and McCubbins (2001) 結合這樣的制度論概念，討論政策結果的制度決定因素，提出一個完整的分析架構，當然，這些研究所指向的都是跨國比較政治的經驗研究。

其三，歷史制度論(historical institutionalism)中的否決點(veto points)。前述較為形式化的否決者論述，已經在概念上被歷史制度論者用來研究歐洲國家的健保政策(Immergut, 1990; 1992; Scott, Ruef, Mendel and Caronna, 2000; Weissert and Weissert, 1996; 黃源協, 1998)、商業組織及勞工團體在退休制度上的競逐(Bonoli, 2000, 2001)、與政黨競爭下的福利政策(Kitschelt, 2000, 2001)等。國內社會學者林國明(2001)也以此為架構，分析台灣健保部分負擔制度與轉診方案在各關鍵決策點的長期過程，討論政治制度對參與行為者的限制，也同時發現政策的歷史如何反過來建構政治行動。否決點如果對照Tsebelis的理論，在概念上是指在政策制訂的過中，適當的行動者可以透過對制度的支配，阻止通過一項特定的立法(Bonoli, 2001: 238)。否決點強調的是制度性的權力影響時機，也可以說是否決這概念的編碼方式的差異。換言之，在實證的分析中，不同的國家，政府控制政策結果的能力大不相同。透過Bonoli (2001: 238-264) 對於英國、法國和瑞士的福利政策的實證分析，也特別去體現了政治制度與政府集權程度之間的關係：否決點愈多的政體中，權力被分散，因此外部的行動者愈有機會對決策實施實質的影響力。此外，Bonoli (2001: 240) 也提出除了政治制度之外，選舉結果本身也會對政府在處理政策過程權力的大小產生影響。選舉結果會影響議會政治職能的行使，少數政府或者是微弱的多數政府，在控制政策產出方面，會比一致性政府面臨更多的問題。

總的來說，歷史制度論所要陳述的歷史細節的意義，並不是追求以跨國歷史資料驗證理論的理性選擇制度論者所熱衷，學者Immergut (1992: 57-89) 的跨國研究，從不同國家決策主要場域的不同、參與者的不同、與關鍵決策方式的不同，來解釋利益團體在不同國家所產生超越專業人士的政策影響力。然而否決點所體現的決策點與選舉結果對於政府在政策制訂權力大小的論述，其實與Tsebelis的

主流政治框架和黨派的否決者 (partisan veto players) 在政策產出過程中的角色，有異曲同工之妙。本研究對於否決權的解釋，與上述研究有下列三點不同，第一，這些學者包括林國明在內，將否決權力當成一種歸納的結果，本研究將從憲政體制設計的角度，先演繹出一般政治體制決策過程中的重要制度否決者，方法上明顯不同；第二，本研究將特別注重全民健保政策推動的過程中，我國憲政統治結構變動劇烈的事實，讓我們可以利用前述制度否決者的統一標準，配合否決點的觀點找出決策過程否決者權力的變動關係，也可看見這種變動與健保政策穩定性的關係；第三，本研究還要聚焦在其中一個制度否決者——官僚體系，相對於政務領導與國會在健保政策過程中否決能力的變動，以此可以檢驗台灣政黨輪替之後官僚體系的自主性是否有所提昇。

## 二、官僚自主性與控制理論

官僚體系作為政策否決者的一環，在政策制訂過程中，是積極的參與者，特別是在政策內容的設定上 (Lindblom & Woodhouse, 1993: 59, 63)。其中最為顯著的模型，便是 Niskanen 的「官僚預算極大化」(bureaucrats maximize) 模型 (Niskanen, 1994)。Niskanen 認為在資訊不對稱的狀況下，官僚追求的目標即是在任內獲得極大化的預算，因而在政策產出的過程中，會有可能呈現行政控制立法的狀況 (Moe, 1984: 765)。對於官僚體系在政策制訂過程中權力過渡膨脹的可能性，也導致了在實際上研究官僚控制的需求。

就控制官僚的分類上來說，可以分為下列三種說法。其一，從官僚課責的形式來分，官僚體系的控制系統可分為 (a) 法律機制，(b) 文官專業與倫理訓練，(c) 官僚內部層級節制的管理機制；(c) 國會監督 (congressional oversight) 等四種類別。

其二，就憲政架構中權力分立的方式來看，官僚體系的控制來自於民選總統、立法機關與司法體系等三個方面 (Gruber, 1988; Hammond and Knott, 1996; Macey, 1992; McCubbins and Schwartz, 1984)，官僚體系面對控制的情勢是「多頭」的，而官僚體系的行政範圍，就是由這些憲政機關彼此間「拔河」的結果，這種控制結構也是官僚體系自主性的重要來源，根據 B. Guy Peters (1995: 303-318) 的歸納，立法機關的政治控制方法計有：部會首長的課責、預算控制、調查權、選民服務、行政命令審查、執行評估等方法，而行政首長控制官僚的方法則有：人事任免權、調查權、組織重組、經費配置等，至於司法單位對於官僚體系的控制方法則是以行政法治的建構與執行為主。

其三，就官僚組織內部與外部的方式來分 (Levine, Peters, Thompson, 1990: 191-203)，內部的控制手段包括：行政倫理與民主價值訓練、專業主義的提倡、方案執行承諾的要求、與代表性官僚的強調，而官僚體系外部控制的手段則包括，行政程序控制與資訊公開、民選政治人物的掌控 (包括國會與民選首長)、法院的介入、人民與利益團體的參與 (包括政黨)、官僚體系間的相互制衡 (如中央與地方關係、環保署與經濟部等)。

最後，從經驗上來說，到底是誰掌控官僚體系的問題，也引起學者對於美國

體制運作的廣泛注意，一般可分為五種看法：

- (a) 國會宰制：Weingast and Moran(1983: 767-68)認為，「國會宰制」(congressional dominance)是官僚與民主關係中的常態，國會從整體、委員會與議員個人，都會應用介入的方式試圖控制官僚體系(Fiorina, 1979: 134)，其介入的方式可分為各種事前機制(ex ante controls; McCubbins, Noll and Weingast, 1987, 1989)、與事後機制(ex post controls; 比方說”獎”預算增加與”懲”收回授權等動作，請參 Weingast, 1984; Weingast and Moran, 1983; McCubbins and Schwartz, 1984)。
- (b) 行政總統：另一批學者則認為總統在行政與立法爭取控制官僚體系的爭奪戰中，屢屢獲勝而形成所謂的「行政總統」現象(administrative presidency; West and Cooper, 1989-90; Cole, 1979; Devine, 1991; Moe, 1985a; Waterman, 1989)，其中以應用預算權力來控制官僚的現象最為明顯(Kiewiet and McCubbins, 1991)。
- (c) 司法審查：也有學者認為是法院在影響官僚的行為，特別是法院從行政程序控制的相關審判來監視官僚的行事過程與結果(Melnick, 1983; Macey, 1992)。
- (d) 多頭控制：另一批學者也認為體系的控制是來自多方面的(Hammond and Knott, 1996)，比方說，學者 Moe(1985b)與 Wood and Waterman(1991)就認為官僚體系最主要的影響力是來自總統與國會。
- (e) 官僚自主：最後也有一批學者認為，官僚體系事實上是自主的，因為總統或國會偏好上無異議而產生的充分的授權(Weingast, 1981)、因為資訊不對稱所產生的自主(Miller, 1992)、與因為官僚面對多重委託人情況而產生的自主性(Bryner, 1987: 74; Wilson, 1989: 237)。

上述研究路徑未來發展的良窳，與學者能否對政治制度作有效分類息息相關，因此，本研究將全民健保的政策過程當中，行政領導、國會與文官系統視為程度不等的制度否決者，研究三者之間對於健保政策過程的影響程度，如此也同時能夠從個案研究的角度，對「官僚自主性」的問題，提出新的經驗資料。

### 三、一個綜合性的分析架構

一個完整的政策過程的分析，必須包含兩個分析的要素：一是介入時機的否決點；二是介入的否決者。這兩個分析的要素，構築了官僚體系在政策過程中自主性高低的限制。換言之，否決點提供了一個程序性的分析邏輯。政治制度於政策形成過程中，提供了行動的脈絡，當中會提供一些權力運作上的否決點，促使行動者能夠過把握否決點來臨的時機，影響決策者方案的抉擇。否決點的產生影響行動者掌握或接近權力的機會與限制，因而制度所劃定的制度位置、決策次序和政策場域的制度結構，塑造了政策選擇的政治過程。

應用否決點的觀點，我們可以對否決者介入的時機與權力的大小，從事更為細緻的背景分析。一方面是從對憲政框架的分析，我們可以刻畫出制訂政策中，合法的否決點有哪些？另一方面是就否決點的意義而言，否決點的多寡，決定了草案提出者可能遭受到反對力量的大小。在 Bonoli (2001: 238) 的分析中，否決點影響了特定政策領域中反對政府計畫團體所具有的威嚇能力。如果對於政府所提出的草案不滿意，這些涉入否決點的否決者，可以威嚇使用手中的否決權，藉以阻止通過不受歡迎的立法草案。相對而言，過多的否決點也促使否決者涉入的機會增多，也更增添了草案通過的難度；相反的，如果否決點很少或根本不存在，那麼草案的規劃者本身便更有可能控制政策制訂的過程與結果。

另一方面，制度否決者的研究，是政治學者嘗試透過演繹的分析邏輯，從議程控制的角度來分析權力操弄的過程，並對政策的穩定與產出形成一符合傳統政治體制分類的解釋。相關研究促使我們明確的體會到，在憲政體制下所定義的制度性的政策否決者與黨派的否決者，對於政策產出的影響 (Tsebelis, 2002: 2; Cox & McCubbins, 2001)。Tsebelis (2002: 2) 認為，在制度場域內所認定對政策產出有影響力的行動者，都是制度性的否決者。換言之，其定義的否決者，從合法性的觀點，大多可界定在政府內部的政策參與者，在經驗上可以區分為如總統、權責統一的行政單位、官僚體系等個體的不決者 (individual veto players)，以及如國會般需要集體的議事規則才能達成決策的集體否決者 (collective veto players)；也可區分為一般的不決者與掌握修改及設定議程權力的議程設定者 (agenda setter) (Heller, Keefer & McCubbins, 1998: 153; Tsebelis, 2002: 2)。

爲了要能夠預測政策的產出，Tsebelis (2002: 3) 認為除了先要瞭解否決者互動的主流制度框架為何之外，在操作上否決者的分析應該包含下列三個要素：第一、否決者的政策偏好 (the preferences of veto players)；第二、政策現狀的位置 (the position of the status quo)；以及第三、議程設定者的認同 (the identity of the agenda setter)。若又再更細緻的探討否決者本身的因素，否決者所掌握否決權的大小，更取決於否決者的數量及相對的制度性位置 (relative locations) 的影響 (Tsebelis, 2002: 12)。從空間理論的觀點而言，否決者的數量與偏好，會對政策的現狀形成一個制度核與勝利集合，在勝利集合中的政策草案，是大多數否決者可以接受的替代方案。根據以上條件，Tsebelis (2002) 分析了總統制與內閣制國家的政治現狀，歸納了一個頗富趣味的結論：政策場域中的否決者愈多，每個否決者的偏好所形成的制度核就愈大，勝利集合也會愈小，在制度性權力的牽引下，政策的現狀便愈難以移動到制度核之外而改變。

本研究應用政務領導、官僚自主與國會監督間的互動關係，當作政策否決者的分析背景，並爰引重視權力介入的合法性時機「否決點」的分析概念，作為一種補充架構，藉以探討三者之間的不決權的互動，以作為提供政治可行性評估的基礎。基於否決者的分析元素，我們研擬分析架構如圖一所示。

《圖一請置於此》



首先、假設 A、B、C 三者是具有不同政策偏好的否決者，其對於政策偏好在空間中的理想點，A、B、C 所指涉的對象，會因為不同的個案而有所不同。依照理論與現實分析上的需要，我們大抵將三個個案所欲討論的制度否決者限定在政務領導、官僚自主，以及國會監督等否決者。<sup>2</sup>

第二、政策產出必然是在憲政體系下運作的一環，要瞭解上述三者之間的制度性互動，必須先對上位的憲政制度框架有一分析與瞭解。事實上這個空間模型的外圍是處於一個更大的憲政制度框架中，其為制度性否決點的出現與權力影響的時機提供了展現的平台，在否決點中，議程設定者所提出的政策草案都有可能被其他否決者所否決。

第三、從 Tsebelis (2002) 觀點界定政策產出的空間位置，由於三者之間對政策方案的偏好會形成一個制度核的範圍  $r_{ABC}$  (圖中深灰色部分)，在 A、B、C 三點作為三個否決者的最佳政策偏好之下，點  $SQ_2$  是三者皆一致認同的政策現狀。若是以多數決的方式作為政策產出的合法性基礎，必須先假定在兩兩否決者勝利集合 (途中斜線部分) 當中的任何一點，都能夠以多數決的方式，打敗兩度空間的政策現狀  $SQ_1$ ；倘若決策產出的規則是全體一致決，則無論 A、B、C 三者，只要有任何一個行動者不同意改變現狀，便無法對現狀的政策造成威脅，除非有另一種決策規則的介入破壞原規則對政策產出的產生。因此，若如圖中有另一行動者 D 介入政策產出的過程，不但會使原本的制度核從  $r_{ABC}$  擴大到  $\square ABCD$ ，原本點 A 反對政策偏好從  $SQ_1$  轉變到  $SQ_2$ ，也因為 D 的介入轉移到  $SQ_2$ 。

第四、從最後政策產出於空間模型座落的位置看來，若最後政策產出的方案在空間位置上是比原點更接近 A、B、C 任何一點，我們便可以判斷哪一個政策否決者，對於政策產出的影響力最大。然就經驗案例的現實觀之，立法院作為政策產出合法化的審議機制，行政權所規劃的政策方案，勢必要與立法權中集體否決者不同意見達成程度不同的妥協。據此，我們在分析上便要透過對各否決者法定權限的瞭解，在判斷上適度的做某些程度的調整。

回歸到本研究所欲探討的研究問題。對於政府部門當中，一項公共政策要能通過，當然在政策規劃上要盡善盡美，符合人民的需求與期望。但除此之外，立法部門對於該政策的意見與偏好，常常能左右政策結果的定向。這樣的政策過程，明顯的體現於行政與立法權的互動，就官僚控制理論而言，官僚自主性的高低，便是體現在行政體系與立法體系間的資訊不對稱，以及立法部門所反映的政治藍圖。關照到否決者、否決點與官僚自主性的觀點，根據以上的綜合性論述，我們可以以否決者和否決點的多寡所展現的政治過程的特性作為比較的基準，區分為四種類別來理解政策過程中官僚對政策主導性的高低。

如下表一所示，從否決點的多寡視之，否決點愈多，政策過程中所面臨的權力涉入時機也愈多，自然制度上否決點多便比否決點少對於政策產出的變動性

<sup>2</sup> 以上政務領導與執行官僚的單位依照事件的不同，相對關係也有所不同。在健保法規劃及審議過程中，尚未建置全民健康保險局，對於全民健保法的產出過程，是由經建會及衛生署負責規劃與執行，行政院負責規劃方向的擬定。而在軍人納保及健保雙漲的兩個事件中，健保局是執行政策的官僚機關，其主管機關在法理上為衛生署，但政策方向大多由行政院決定。

大，相對而言，官僚在政策過程中的主導性也會受到影響。而從否決者的多寡視之，否決者多時會擴大原本的制度核，並引發吸納不同的政策方案，促使政策產出偏離原本的政策現狀，因此當否決者多時，官僚對於政策的掌控制度便降低，反之亦然。然而在 Bonoli（2001：246-247）的研究中，其認為政府與國會中政黨控制權的變更，相較於否決點的多寡，更容易影響行政權的影響力。換言之，一個在行政弱勢的政府中，即使否決點少，也會影響政府在政策產出中權力集中的程度，使政策產出的結果充滿於其他否決者的妥協痕跡。據此，倘若我們將否決者多寡的因素視為比否決點多寡的因素影響力更大，當國會的政治版圖更加破碎，行政權面臨朝小野大的窘境時，否決者增多將導致官僚政策自主性的降低。

表一 政策產出中官僚自主性高低的分類

否 決 點 多 寡	否決者的多寡		
		多（分立政府）	少（一致政府）
	多	I 官僚主導性最低	II 官僚主導性次高
	少	III 官僚主導性次低	VI 官僚主導性最高

資料來源：作者自行整理

總的來說，表一的分類可以提供我們預測不同事件中官僚自主性的藍圖。本研究將透過對三個事件否決者的分析所呈現的結果，與表一的四種分類做一相互的比較與驗證，以檢視官僚自主性的高低，是否與理論上的預測相吻合。

## 參、 研究方法

本研究從實用的角度，在實證研究的設計上，是採取多個案研究法（multiple-case research）與內容分析法（content analysis）。採用多個案研究法的原因主要是想透過三個貫時性的事件分析，在比較三事件的異同特質之下，應用否決者的理論來進行理論與實務間的對話，並針對健保政策的構築過程中，政策否決者的與政策產出結果的變動狀況做一比較分析。多個案的研究法相較於單一個案研究，被認為具有更高的說服力，且在理論尚未發展健全之刻，多個案研究法藉著歸納資料的比較分析，提供了發展紮根理論（grounded theory）的可能性（Yin, 1994）。據此，我們在全民健保政策的發展過程中，擇取了「健保法規劃及審議過程」、「軍人納保」及「健保雙漲」等三個事件作為討論的個案。在操作上，對於資料的蒐集與整理，本研究是採用內容分析法，其資料蒐集與分析方式分述如下：

### （一） 資料蒐集方法

本研究在理論的建構上，主要參考中、外文書籍、期刊、論文相關文獻的整理，先對否決者與否決點的理論內涵有初步的認識後，再進行理論整合與建構的工作。上述資料的取得，本研究主要是透過「國內圖書館虛擬聯合目錄」、「國家圖書館之中華民國期刊論文影像系統」與「政治大學之英文期刊電子全文資料庫」中的 JSTOR 資料庫、EBSCOhost 資料庫檢索系統等，並輔以 Google 搜尋引擎，以 veto players 和 veto points 為關鍵字搜尋並摘選英文文獻。

而對於個案資料的蒐集，本研究因為時間因素的關係，僅擇取相關書籍及研究報告、立法院公報及報紙內容作為分析資料的來源，以期從相關資料對三個事件報導的內容分析，從中瞭解誰是參與其中的政策否決者，誰決定了政策的產出，消息的來源為何？在報紙資料的蒐集上，本研究透過政治大學圖書館電子期刊資料庫的「聯合知識庫」以及「中央通訊社剪報資料庫」，並鎖定有完整文字檔的聯合報、民生報、青年日報、自由時報、中央日報等做為我們尋找文本資料的來源。之所以蒐集報紙的資料，主要是著眼於許多傳播學者是從「消息來源」的角度，來探討媒體的議題建構（蔡炯青、黃瓊儀，2002：16）。從對報紙引用消息來源的比較，我們也可以與事件中所設定的否決者對議題的主導性做交互檢證的工作。

在聯合知識庫中，我們在不限定報導時間的搜尋條件之下，以「健保法通過」、「軍人納保」及「健保雙漲」作為搜尋的關鍵字，其中健保法通過共計有 50 則新聞，軍人納保議題有 47 則新聞，健保雙漲有 495 則新聞；而在中央通訊社剪報資料庫中，我們以「全民健保」為關鍵字找出 1540 筆新聞再做篩選。其中對於上述蒐集資料篩選的方式，是從蒐集到的筆數中採用捨去法，捨去的標準有二：第一、內容與我們的關鍵字並無相關的新聞；第二、政策產出結果底定之後的新聞。篩選之後，聯合知識庫中「健保法通過」有效資料有 31 筆，「軍人納保」有 33 筆，「健保雙漲」有 156 筆。<sup>3</sup>

## （二）資料分析方法

本文應用質化研究中的內容分析法作為分析資料的引導方針。內容分析法源自傳播學界，係運用一套程序，從分析的內容作有效的推論而及於背景涵義，是針對文字形式的傳播媒介進行分析的一種研究工具（王石番，1991）。因此，對於文字內容的解讀與分類，研究者依據資料的內容，將文件中的文字，以理論的方法歸類成很少的幾個內容類別，以客觀系統化的步驟，把文件內容所傳達的訊息加以分類統計，並根據這些分類的資料作敘述性的解釋。

為了滿足並有效率的分析大量文本資料的目的，本研究選擇使用

---

<sup>3</sup> 在健保法規劃與審議以及軍人納保事件中，我們在聯合知識庫所搜尋的報紙來源包含聯合報、民生報、經濟日報等。健保法規劃及審議的搜尋結果有 50 筆，軍人納保有 47 筆，但就健保雙漲而言，若上述報紙資料庫皆納入搜尋，則共計有 495 筆新聞，相關新聞數太多。故在健保雙漲此議題，作者僅搜尋聯合報的資料庫，共計 251 筆。

NUD • IST<sup>4</sup>來協助整理與分類報紙內容所歸納的文本資料，特別是事件中否決者的政策偏好與消息來源的筆數。在判斷消息引用來源的關鍵字上，本研究主要是設定在看到有關「根據 XX 指出」、「XX 擬以」、「XX 指示」、「XX 提出」、「XX 表示」、「XX 回應」、及其他有明確指出是哪方面的消息或是誰說的，作為判斷的標準，且一則新聞不見得僅有一個消息來源。然倘若一則報導中，同樣的消息來源重複出現，我們便將之以一次計算。在對文本資料分析的採用上，本文擇取聯合報、民生報、經濟日報的文本作為 NUD • IST 分析的材料，一方面是因為聯合知識庫中的資料相較於中央通訊社的剪報資料，其文字檔更利於 NUD • IST 的操作；另一方面是若將所有蒐集到的報紙資料皆納入分析，研究者本身的時間精力有限，勢必要有所取捨。而使用 NUD • IST 的主要原因，是因為其擁有易於轉換文件格式、易於重組串聯資料與具備圖形化資料的能力，且具有較強大的操控符碼，和凸顯潛藏理論模式和資料間關係的能力（朱柔若譯，2000：962）。運用在內容分析上，能給予研究者一個計畫性的架構，以及一個新的研究過程，相對而言，也減少研究者本身在處理資料上的主觀性，增強研究結果的信、效度。

在資料分析過程中，學者 Corbin & Strauss 認為質化資料分析主要可以分成三個分析手續：開放性編碼、主軸編碼、選擇性編碼（徐宗國譯，1997）。本研究將蒐集自報紙內容的質化資料佐以 NUD • IST 的協助進行編碼登錄，根據相關的文獻、理論，以及聯合報資料庫所彙整的內容所得的資料，從當中抽離出相關的分析概念，作出質性研究資料分析的編碼類別。以內容分析法分析電腦文件內容，目的即在針對文件內容作出有效推論的一組程序，利用該法對健保法通過、軍人納保及健保雙漲三個議題的報紙內容作分析與歸納，除藉此瞭解過去三個個案的政務、事務及國會三個否決者的互動狀況、議題的消息來源及各政策否決者政策立場的分佈情形外，並就其分析結果與理論的概念做一交互的檢證，藉以探索三者間否決權的操弄，是否體現了理論所指引的運作特質，深入瞭解本研究所欲分析的否決者做些什麼(what)、為何做(why)、如何做好(how)。

## 肆、憲政框架中的否決者與否決點

民主政治是民意政治，政府各項政策產出，除了需要以民意為依歸，更要以法律為依據。綜合民意和法律的制度框架，便是一個民主國家中，政治運作賴以維繫的憲政制度。憲政制度詳細的規範了一國政治活動合理的行動範圍，界定了國家機關與國家機關間、國家機關與人民間、人民與人民間的政治生活。對於政策產出中行政領導、官僚自主與國會監督等三大影響力，皆是展現在憲政制度的框架下，其行動方式與時機，以及政策產出必須具備合法性。

在 Tsebelis（2002：12）的分析架構中，想要瞭解否決者的互動規則與制度

---

<sup>4</sup> NUDIST 為 Non-numerical Unstructured Data by techniques of Indexing Searching and Theorizing 的簡稱，意指可供非數值、非結構性資料的索引搜尋系統及幫助形塑理論的輔助工具。試用版軟體網路下載網址為：<http://www.qsr.com.au/freedemos/freedemos.html>；相關書籍可參閱黃惠雯等譯（Crabtree & Miller 原著，2002）。

性位置，勢必要先瞭解否決者於行動中所處的主流制度框架為何。據此，本文將政策產出過程中的制度框架區分為憲政架構與議會結構，主要便是著眼於法律為依歸的制度機制與民意為依歸的制度機制，而這樣的分類，也恰好呼應了 Tsebelis (2002: 2) 將政策的否決者區分為制度的否決者與黨派的否決者的分類，以及 Bonoli (2001: 240-241) 對於制度否決點和議會政治版圖在分析上的重視。換言之，政治制度對於權力集中的影響，不應被視為是一個固定不變的特徵，一方面，法律所形成的制度框架，界定了否決者行動的範圍，與涉入的時間點；另一方，如同 Bonoli (2001: 240) 所述，根據不同的選舉動態，政府所掌握的決策權，會在權力集中與分散的光譜間移動，結果可能會導致一些令人意想不到的包容性政策模式。最明顯的，便是在民主政體的政黨政治，立法院作為一個集體否決者，政黨的席次，以及與當時行政權的互動關係，是一致性政府或分立性政府，將決定性的限定否決者間的互動，影響政策產出的結果。

### 一、憲政架構：制度性否決者的制度環境與否決點

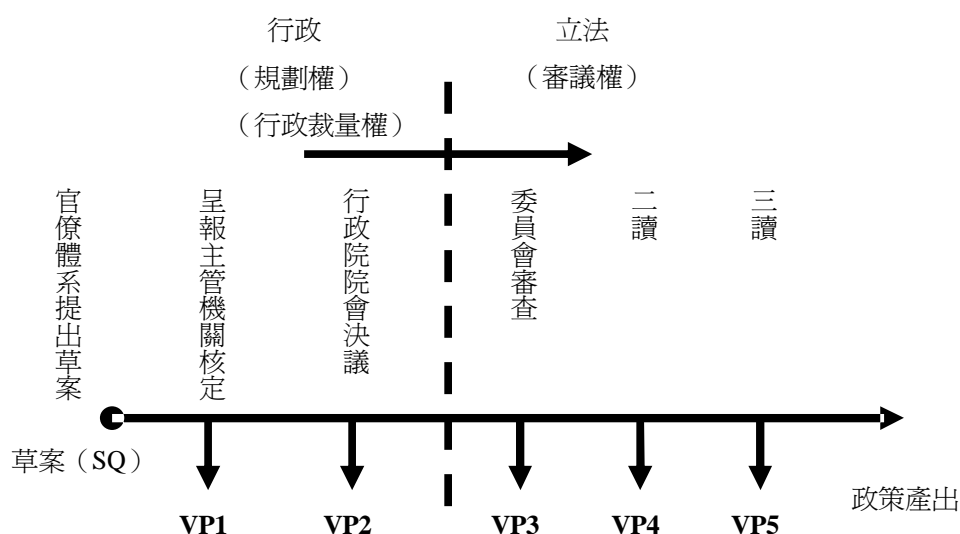
首先，我國立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權。依據憲法第六十三條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案及國家其他重要事項之權。依據立法院議事規則第三十七條規定，法律案及預算案，應經三讀會議決之，而法律案及預算案以外的議案，應經過二讀會議決之。進言之，立法機關作為一集體的否決者，對於行政機關所提的法律案，勢必要透過一集體的決策規則方能產出政策。法案在順序上，第一讀會時先送程序委員會，提報院會後，得交付有關委員會審查。第二讀會則是逐條審查的重頭戲，也是政策在合法化過程中可能會延宕最久的時程。若法案通過二讀進入三讀，就應將全部法案交付表決，除非有違憲之虞，否則針對法案內容，只能從事文字上的修正而已。

再者，行政機關依據憲法、中央法規標準法、各該機關組織法、法制作業應注意事項及行政程序法，訂定法規命令與行政規則、做成行政處分、締結行政契約、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等。然行政機關的決策權亦有限度。中央法規標準法規定，應以法律定之的選項，不得以命令定之。如上述憲法第六十三條中立法院的議事職權，也顯示了行政機關在法律層次的議題上僅有提案的權力，並沒有決定政策合法化的否決權。由此可知，行政機關只能在法定的職權與法律的授權範圍內，將民眾關心的議題納入非法律形式的行政命令內。而屬於法律位階的政策制訂過程，勢必在權責與程序上被切割為行政的規劃權與立法的審議權。

第三、在行政機關之中，一般均由業務承辦單位擬具政策草案，在層層簽註意見，最後由首長或其授權之人員核定或簽呈上級機關核定。進言之，就《中央健康保險局組織條例》第一條所述，健保局作為辦理全民健康保險業務的執行機關，在上並受到中央衛生主管機關的監督，衛生署作為健保局的主管及監督機關，相對而言，衛生署在行政上負有領導之權，而健保局對於衛生署而言，則有

執行命令與政策之責。

最後，就行政機關與立法機關的關係而言，兩者在法定的責任分野上並沒有太大的疑義，在民主政治的制度框架下，政策制訂功能本應由立法機關為之。但由於現今政府職能大為擴張，所需處理的社會問題更趨複雜，需要具備更細緻的專業知識來解決，使得立法機關無法在處理每個領域的問題都事必躬親。據此，在政策產出的過程中，便出現了兩種可能的情況。第一、立法機關在立法的專業資訊與問題的認定上，必須仰賴行政機關對資訊的提供，行政機關因此對公共政策擬定的影響力有增強的趨勢；第二、立法機關作為最高的立法機關，對於法律案的產出，必須經院會三讀通過方能成為法定的公共政策。然議事程序繁複迂緩，無法應付國家遭遇的緊急事變。也由於如此，在某些政策議題上，是必要授予行政機關行政裁量權，也導致立法的重心有從立法機關轉移到行政機關的趨勢，行政機關對政策擬定的影響力與日俱增。在授予行政裁量權的理論意義上，便是將官僚體系在提出政策草案時所面臨的否決點減少，否決點變少，相對來說，官僚自主性在行政裁量的範圍內便會增強。



圖二 政策過程的否決點

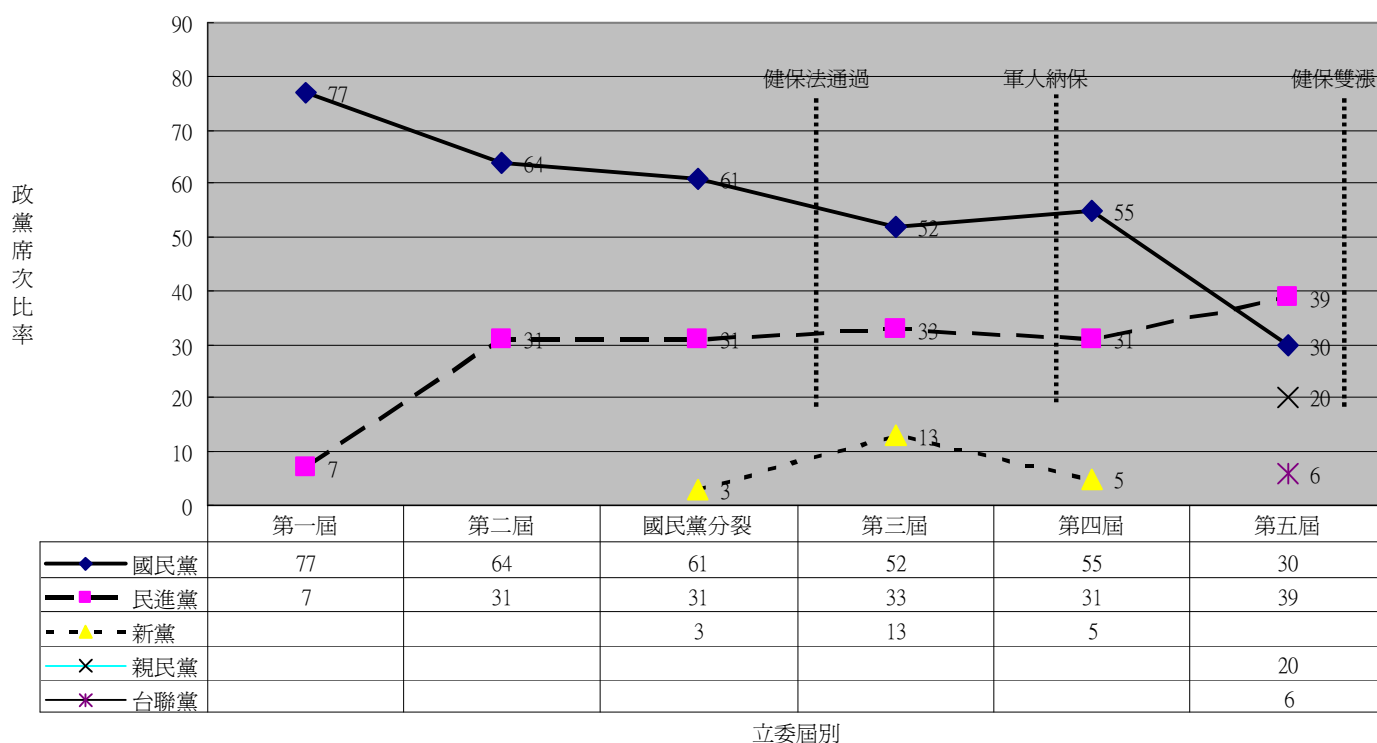
資料來源：作者自繪

總而言之，就憲政制度層次的公共政策產出合法化的過程而言，立法院於制訂法律、行使職權時，必須經過法定的程序，通過的法律與達成的決議才合法。若從否決點的角度而言，如上圖二所示，若議題是屬於等同於法律案的政策而言，從官僚體系提出政策草案，到政策產出的過程中，便必須歷經上級主管機關的核可、行政院院會決議、立法院中委員會審查、二讀及三讀等五個否決點，每一個環節都有可能改變由官僚體系所提出的政策草案。然若議題屬行政機關的法定職權，或法律授權的範圍內者，由可透過行政機關的裁量權納入政策，逕行解決，否決點相對變少為兩個，對於政策的主導權也相對變大。一般的政策產出，大多透過行政機關與立法機關納入政策，近年來即使歷經了數次的修憲工程，除

了立法院的閣揆同意權及覆議權的門檻之外，行政與立法的關係，似乎都沒有太大的變動。一個政策議題在規劃與合法化的過程中啟動時，其合法化程序在三者間各有規定，也相互制衡。

## 二、議會結構：政黨性否決者的制度環境（1986-2003）

由於政黨政治對於否決者所成行的決策環境，會因為事件發生的特定時間而有所不同，除了上述第一小節中所討論的行政領導、官僚自主與國會監督三者間，在憲政上所規範的制度性關係外，在 1986 年到 2003 年間全民健保制度從規劃、合法化到執行，在政治環境上也歷經了諸多的變動。如圖三所示：在過去戒嚴時期，整個國家機器，包含行政、立法、司法三權，幾乎都是在國民黨執政菁英的掌控之中，行政院執行的是國民黨的政策，立法院審議的是國民黨所規劃的法案。身為立法院的絕對多數黨，行政權和立法權的相互配合下，政策產出的結果，似乎是可以不受到任何壓力便可隨意更動政策現狀的位置。換言之，若以否決者理論來檢視戒嚴時期的政策產出，所有否決者偏好所形成的政策接受範圍，以及本身政策的理想點（ideal point），會近乎重疊於同一點中，行政、立法及司法三權的政策偏好範圍會被包裹於國民黨政策偏好的集合裡面，在每個否決點的環節中，也不會遭致太大的抵抗。



圖三 議會政黨版圖結構趨勢圖（1986~2003）

資料來源：作者自繪

自從 1986 年解除戒嚴開放黨禁之後，民進黨的成立，致使國內政黨政治的



生態面臨的重大的變化，除了行政部門還能維持國民黨的領導之外，國民黨在立法部門的絕對優勢，也在在野黨慢慢壯大之後，開始呈現消退的跡象。在 1986 年的增額立委選舉之中，國民黨與民進黨佔據增額立委的席次是 77% 與 7%。1992 年第二屆立委選舉的時候，立法院的國民黨與民進黨的政黨勢力已經悄然的轉變為 64% 與 31%。甚至在 1993 年到 1994 年間《全民健康保險法》在立法院的審議過程中，由於少數不滿李登輝本土路線的立委出走另創新黨，致使在立法院中國民黨的政治實力又降到 61%，而台灣的政黨政治也朝向更破碎化的方向發展。

1995 年第三屆立委選舉，國民黨、民進黨與新黨分別拿到了 52%、33% 與 13% 的席次，一雖然在數字上顯示了國民黨在國會還佔有過半數的席次，但民進黨與國民黨間的差距已經在慢慢的縮小，而新黨的出走，也裂解了國民黨在立法院的勢力。且由於委員本身的自主性增強，黨的意志貫徹不易，國民黨內部的不穩定也形成了鬆散的多數（張博雅等，1997：126）。雖然在第三屆立委的任期間，行政權和立法權仍屬於一致性政府的運作模式，都由國民黨所掌控，但立法院中決策產出的運作模式，執政黨與在野黨朝野協商的次數與模式已經漸漸取代了國民黨內部的黨政協商。

第四屆立委選舉，國民黨與民進黨間的差距並沒有很明顯的改變，然而新黨卻僅剩下 5% 的席次佔有率。然 2000 年的總統選舉，由民進黨籍的陳水扁取得執政的權力，卻開啓了我國政治史上第一次的政黨輪替，也致使行政權與立法權出現了分立政府的局面，在國會中集體否決者的分散與行政權之間的分裂，對政策產出而言勢必面臨更多的協調成本。總統大選後親民黨的成立，吸收了部分國民黨及原有新黨的票源，致使民進黨成為國會的第一大黨，整個國會的政黨生態轉變為國民黨佔有 30% 的席次，民進黨佔有 39% 的席次，親民黨佔有 20% 的席次，台聯黨佔有 6% 席次。非但執政黨形成了少數政府，國民黨和親民黨間的泛藍聯盟也以些微差距過半而已，形成了不穩定的過半聯盟。

國內政黨政治由過去的一黨獨大，行政權與立法權的過度集中，一直發展到到現今行政權與立法權不穩定性的互動關係上，似乎體現了行政權與立法權從權力集中往權力分散的方向移動，在表一中便代表了從右邊的區塊移動到左邊區塊的狀況。綜合憲政架構與議會結構的分析，我們可以將三個不同事件的否決點和否決者條件歸納如下：如表二所示，一方面，我們將否決者多寡的條件，取決於國會的政治版圖，若絕對多數的一致性政府，否決者最少，分立政府，否決者多；另一方面，我們將否決點多寡的條件，定位在憲政結構如何界定政策合法化的程序，若是等同於法律案的政策，要經歷三讀等五個否決點，而歸於行政裁量權便可決定的政策事項，在程序上只有兩個否決點。據此，我們可以將本研所欲探討的三個事件，依據上述條件將政策過程中官僚自主性的高低預測如下：健保法通過是在一致政府下的法律案程序，所以是屬於分類 II 官僚主導性次高的類別；軍人納保事件在政治環境上也是屬於一致政府的法律案，所以在預測上我們也將其歸類在官僚主導性次高的類別；而健保雙漲在健保法上是將權限劃歸於行政裁量的範圍，故面臨的否決點少，然而在政黨政治的版圖上，是屬於較為分裂的分



立性政府，因此在官僚自主性的預測上，我們將其歸類為官僚主導性次低的型 III。

表二 三事件政策產出中官僚自主性高低的預測

否決點多寡	否決者的多寡		
		多（分立政府）	少（一致政府）
	多	<b>I 官僚主導性最低</b>	<b>II 官僚主導性次高</b> 健保法通過（事件一） 軍人納保（事件二）
	少	<b>III 官僚主導性次低</b> 健保雙漲（事件三）	<b>VI 官僚主導性最高</b>

資料來源：作者自行整理

以下就根據上述對官僚自主性的預測，並配合否決者的觀點將三個事件做更精緻的分析，以檢視是否符合理論對官僚自主性的預測與期待。

## 伍、三個事件的否決者分析

### 一、健保法規劃及審議（1986~1995）

#### （一）背景

全民健保法的制訂，便是爲了要使全民健保此一浩大的醫療保健福利工程提供運作的法源依據，其間規劃時程長達七年之久，其中 1986 到 1990 由經建設委員會負責第一期有關政策方向及原則性的規劃工作，直到 1990 年 7 月以後，才轉交衛生署接續，並進一步規劃有關全民健康保險法條文內容及其他相關配套措施。1986 年 2 月 28 日，全民健保從行政院宣示開始規劃到上路實施，歷經俞國華、李煥、郝柏村及連戰等四位院長的任期，並不斷將全民健保的實施日期一再提前。然而，實際上規劃工作之濫觴，是始於 1988 年行政院經濟建設委員會設立專責規劃小組才開始。全民健保的規劃與立法，在制度設計上，是整合並擴大了當時存在的公保、勞保及農保，以將所有的國民都納入國家的社會保險體系。由於相關議題太過於廣泛，本文擬針對健保法規劃過程中，對於執行機關的組織體制與部分法條的政策爭議，來作為討論的對象。

經建會於 1990 年 6 月 20 日提出全民健保第一期規劃報告後，當時的行政院長郝柏村同時指示 7 月 1 日起，由衛生署接辦第二期規劃工作。至此，衛生署經報奉行政院核定，於 1991 年 2 月成立「全民健康保險規劃小組」，羅致各方面的專家學者及有關機關代表參與規劃工作，並區分為財務制度、支付制度、醫療體系、體制法令及教育宣導等五組進行。由衛生署接手擬定的行政院版全民健康保

險法草案，也在署長張博雅的積極關心之下，很快就有了成果。作為一官方版本，該草案於 1992 年 12 月 28 日由衛生署報請行政院核定（行政院衛生署，1993），經過行政院院會的條文審查後，於 1993 年 10 月 7 日通過修正該草案，並於同年 10 月 27 日函請立法院審議，立法院更於同年 11 月 19 日於院會中提出討論。

在行政院衛生署全民健保法草案規劃完成之初，包括立法院次團厚生會、立法委員吳東昇、沈富雄及林正杰等，共計提出了五個版本。其中沈富雄版的草案中，建議將全民健保保險人體制改為民營化的體制，並成立基金會，此體制不但具有會計獨立的優點，且自訂費率尚可排除政治的干預（詹金月，1995：75），更為重要的是，其所採取有關民眾不用繳交健保費的制度設計，更是與行政院版本的精神南轅北轍。公辦民營的思考邏輯，對於衛生署版的公辦公營草案，造成了不小的討論風潮，並形成一股社會的輿論壓力（劉宜君，2000：287）。行政院對於全民健保推動體制，從經建會著手規劃以來，一直護衛著「公辦公營、單一體制」的一貫立場，但在 1994 年 5 月，李登輝總統在國民黨中常會中，指示行政院針對全民健保經營機構改採基金會型態的可行性進行評估研議，並督促國民黨籍立委必須促使全民健保政策在年底全面實施。行政院副院長徐立德隨即指示衛生署草擬「公辦民營」的組織草案，改變原本的公辦公營的規劃體制，轉而成為具有公法人地位，民間性質的健保基金會，來處理全民健保業務。

然而此一修正草案公佈之後，卻引發了同黨籍立委的交相指責。之後經國民黨立法院黨團協商，在面對如期年底開辦的壓力之下，決議承保機構仍然維持公辦公營的體制。故而在 1994 年 6 月中的第二次、第三次朝野協商之中終於達成共識，除了確立維持公辦公營的行政院官方版之外，更訂定主管機關應于實施兩年內提出執行評估與全民健康保險改制方案，為公辦民營的政策預留了伏筆。

另一方面，面對沈富雄版本《全民健康保險法》於審議過程中的挑戰，也增加了朝野協商的複雜性。尤其以行政院版本中，被認為是核心精神的第十二條強制納保條文，竟然在國民黨本身佔據國會多數的狀況下被否決（聯合報，1994 年 7 月 17 日，三版），也表示了當時國民黨內部對於行政院版本的部分條文有不同的疑義存在，致使佔國會少數的民進黨有封殺條文的運作空間。然而自由投保的設計並不符合《『全民』健康保險法》的立法精神，輿論與學者都認為自由投保會造成制度難以合理運作的風險（張博雅等，1997：74）。全民健保作為一個具有強烈規範性的政策，民進黨與原國民黨反對議員在輿論壓力下，又紛紛有政策轉向接受強制納保條文的趨勢。

最後，全民健保法終於在搭配日落條款公辦公營行政院版，於 1994 年 7 月 14 日經立法院三讀通過，同年 8 月 19 日由總統公佈，並緊接著經立法院院會三讀通過修正該法第十一條、第六十九條之一及第八十七條，並於 1995 年 3 月 1 日開始正式實施。至此，全民健保此一繁鉅浩大的醫療保健福利工程之法源制訂工作，終於達成其階段性目標。

全民健保法規劃及審議過程前後發生之重大事件整理如表三所示：

表三 全民健保法規劃及審議過程大事紀

發生時間	事件經過	否決者	否決點
1986.2.28	經建會負責全民健保原則性規劃藍圖。	經建會	
1990.6.20	經建會提出全民健保第一期規劃報告，公辦公營為全民健保的設計原則。	經建會	
1990.7.1	衛生署接手第二期規劃任務，研擬「全民健康保險法草案」，張博雅任衛生署長。	衛生署	
1991.2	衛生署成立「全民健康保險規劃小組」。	衛生署	
1992.12.28	衛生署提出研擬完成的「全民健康保險法草案」，報請行政院院會核定。	衛生署、行政院	VP2
1993.3.19	沈富雄版「全民健康保險法草案」提出。	衛生署、行政院、 沈富雄等	VP2
1993.10.7	行政院院會核定通過「全民健康保險法草案」。	衛生署、行政院	VP2
1993.10.27	行政院將院會通過之「全民健康保險法草案」函請立法院審議。	衛生署、行政院、 立法院	VP3
1994.5	行政院提出「公辦民營」的「全民健康保險法草案」版本。	衛生署、行政院、 立法院	VP4
1994.7.16	行政院版「全民健康保險法」公辦公營版搭配日落條款三讀通過，然獨缺強制納保條文。	衛生署、行政院、 國民黨、洪秀柱等	VP5
1994.9.16	廖福本委員等 27 人連署提出強制納保修正案，並同日通過。	衛生署、行政院、 廖福本等	VP4
1995.3.1	全民健保正式實施。		

資料來源：作者自行整理

## （二）討論

全民健保法規劃前後時程，恰好歷經台灣解嚴後的民主轉型。在威權統治時代，無論是行政部門或是立法部門，權力均固著於國民黨的統治菁英手中，然隨著自主性社會組織與政治上反對黨勢力的興起，全民健保的決策已難排除非國民黨勢力的影響，特別是在立法的程序上，反對黨已逐漸佔據國會的席次。依據否決者的觀點，我們可就政策產出的過程做出以下的解釋。

第一、就政策現狀而言，全民健康保險法此一政策是從無到有，政策現狀便是沒有全民健保的規劃，對於規劃單位經建會及衛生署而言，一個政策的從無到有，是議題的設定者與發動者。整個規劃過程中，主要是在國家的行政部門進行規劃的工程，垂直部際間的互動，在國民黨政府的強力主導下，基本上沒有太大的問題。

第二、若要進一步細究規劃的權力互動，在政策規劃過程中的行政院與經建會、衛生署間行政領導與政策執行的關係，行政院僅原則性的指示規劃的方向（張博雅等，1997：20），經建會與衛生署於規劃過程中對於專家學者專業知識的仰賴與尊重，在在顯示了規劃小組在規劃過程中具有絕對的主導權，全民健

康保險在行政院衛生署規劃執行的最大特色，就是借重專家（張博雅等，1997：21, 130）。對當時政策規劃而言，國民黨掌握了國家行政部門，非國民黨勢力仍無法有效影響政策產出的方向。體現了在規劃過程中，官僚具有絕對的自主性。

第三、回歸到圖一的模型，我們假設點 A 是衛生署，點 B 是行政院，點 C 是立法院。行政院版本草案是行政院、衛生署以及國民黨占大多數席次的立法院所認同的政策現狀 SQ，並發動審議的程序將之合法化，原本在立法院 C 為國民黨佔據多數的狀況下，SQ 應該會照案通過。然議題一發動，便遭到國民黨籍洪秀柱等立委與民進黨籍的否決者 D 的反對，除了將原本的制度核擴大之外，更導致了不同政策方案沈富雄版本 SQ<sub>1</sub> 的參與。因此，在健保法審議的過程中，國民黨政府立法權面臨了絕對優勢逐漸流失的窘境，特別是在全民健康保險法第十二條的否決與覆議，以及沈富雄版本對於行政院版本在健保局組織架構的設計上所提出的挑戰。即使健保法的規劃權是掌握在國民黨的行政領導與技術官僚，但立法權絕對優勢的逐漸流失與內部同黨委員的倒戈，促使健保法在審議過程中，國民黨勢必要與其他黨派進行朝野協商的動作，才能有效確保政策產出結果與規劃草案的一致性。

第四、政策產出所導致政策現狀的轉移，體現了三個特點：一、政策現狀從沒有政策到行政院版草案的付委審議，在行政權中並沒有遭致不同立場否決者的反對，然而在立法院的場域中，即使國民黨具有絕對優勢的席次，作為政策現狀的行政院版卻遭遇了其他不同偏好否決者的強大挑戰；二、即使最後政策產出是以行政院版本的規劃為主，然而面對權力衝突的妥協，仍導致政策產出的結果在 SQ 案與 SQ<sub>1</sub> 案的折衝之下，變成搭配日落條款及強制納保條文的 SQ<sub>2</sub>，可見作為集體否決者的立法院，在政策產出中最具強大的否決權力。第三、既有的制度框架下，即使是黨派否決者內部，在本事件中無法被視為是偏好一致的行動者，對於政策產出不如預期，最後反而取決於關鍵少數的影響力。國民黨內部仍須尊重並依賴以洪秀柱為首的委員所掌握的資源，才能有效掌握政策產出的結果。

總的來說，在健保法審議與規劃的過程當中，即使最後在某些條文訂有妥協條款，仍然明顯的展現了行政領導、官僚機構與國會三個否決者間政策偏好的一致性。國民黨在行政權與立法權仍佔據了一黨支配的優勢權力，在政策過程中每個否決點均不至於遭致太大的阻擾。換言之，國民黨政府在制度上的相對位置具有制度優位，行政部門在透過執政黨的決策協調機制，以及對個別委員的資源交換手段，仍能貫徹其堅持的政策決定。

## 二、軍人納保（1994~2001）

### （一）背景

在《全民健康保險法》通過之初，對於被保險人的設計係採取全面性及強制

性的納保設計，故凡具有中國民國國籍，並符合一定條件者，<sup>5</sup>均應且得加入全民健康保險。然對於 1994 年所通過的《全民健康保險法》，卻明訂將監獄受刑人、失蹤人口及軍人排除在健保納保的範圍之外，其中軍人的涵蓋範圍在當時第十一條第一款規定：包括現役軍官、士官、士兵、軍校學生及軍事機關編制內領有補給證之聘僱人員，均不能參加全民健保。

全民健保排除軍人納保，有違全民健保中，全民納保的精神，為往後軍人是否納保的爭議，留下了伏筆。國防部在《全民健康保險法》通過開辦後，於 1995 年 3 月 14 日在青年日報上提出的四點反對因素，以及後來在 1996 年 10 月所提出的「促進官兵醫療保健說帖」，皆明顯說明了國防部對於軍人納保的立場，是採取反對的措施。其中一方面是國軍已有軍醫體系提供相關且免費的醫療服務，投入健保會造成國防預算的重複投資，且會影響軍機保密；二方面是咸認若國軍全數納入健保，將增加約 57 億元的保險費與部分負擔費用，會排擠軍事預算的使用。

在 1997 年 12 月 31 日，國防部頒佈「國軍官兵（含編制內聘僱人員）至健保特約基層診所就診補助作業規定」，由國防部委託中央保險局辦理，發放類似全民健保卡的一卡三次就診憑證，讓國軍官兵及聘僱人員，可以在 1998 年 7 月 1 日起憑證到民間健保的特約基層診所就診，以提升其就醫的可近性及選擇性。此也顯示了軍方體系內部對於軍人納保議題有不同於官方的意見，希望藉由此一醫療補助措施，來緩和內部對於參與全民健保的聲音（高森永等，2000：523-524）。

1999 年 1 月 7 日，立法院於審議健保局預算時，通過由劉盛良委員所提出的提案：現役軍人與軍中聘僱人員，應享有與一般國民一樣的全民健保福利，因此，要求尚未納入全民健保的現役軍人以及軍中的約聘人員，目前僅享受一年三次的特殊健保卡，應予以取消，並應領取和全民一致的全民健康保險卡，享受與一般國民同樣待遇的全民健康福利（立法院公報，第 88 卷第 4 期，1999：49-50）。而在 1999 年 5 月 31 日，立法院進行第三次朝野協商有關「全民健康保險法部分條文修正草案」的同時，也對軍人納保議題達成了「盡快實施」的共識，並主張於 2001 年 1 月 1 日起正式實施（聯合報，1999 年 6 月 1 日，1 版）。

為了因應 1999 年 5 月 31 日的實施軍人納保決議，行政院衛生署於 2000 年 5 月 4 日提出包含軍人納保相關改革措施的第二階段「全民健保法修正草案」，並送交行政院院會通過（聯合報，2000 年 5 月 5 日，6 版）。行政院在 5 月 12 日函送立法院審議相關條文，院長蕭萬長指示衛生署建請立法院將全民健康保險法的修正草案，列為審議的優先法案，以便能在 7 月 1 日順利實施，因應即將服役的替代役男的健康保險問題。

由於第二階段的全民健康保險法修正草案包括擴大保費費基、多元化經營以

---

<sup>5</sup> 依據《全民健康保險法》規定，這邊所指的一定條件，是指原則上在台灣地區設籍滿四個月者。但如為眷屬、新生嬰兒（在國內出生）及受僱外籍員工，即不須具備登記戶籍滿四個月之條件，立即可加入全民健康保險（第十條）。另外，外國人雖不具備中華民國設籍四個月之條件，但其如為受僱之員工，且領有外僑居留證者，本人及其眷屬，亦得加入全民健康保險（第十條第二項）。

及全民健保基金會的成立等多項基本體制的重大改革，爭議過大，且新政府也不見得會支持這樣的一個修正版本，因而導致立法院審議的延遲，也引發了眾多立委的關切（青年日報，2000 年 12 月 5 日，3 版）。包括執政黨的委員陳其邁、賴清德，新黨委員郝龍斌以及國民黨及委員張蔡美等 42 名委員，皆認為軍人納保是各派大選前已經達成的共識，不能因為其他條文具有爭議性，而延擱了軍人納保的時間，因而提出軍人納保修法的獨立版本，並經過多次得朝野協商之下，此一獨立修正版本於 2001 年 1 月 4 日三讀通過，軍人納保於焉於 2 月 1 日正式上路（青年日報，2001 年 1 月 30 日，1 版）。

軍人納保過程前後發生之重大事件整理如表四所示：

表四 軍人納保政策過程大事紀

發生時間	事件經過	否決者	否決點
1995.3.1	健保開辦，軍人排除於全民健保之外。	健保局	
1995.3.14	國防部之青年日報社刊出：軍人不納入全民健康保險，國防部考量四項因素一文。	國防部	
1996.10	國防部再次發佈「促進官兵醫療保健說帖」。	國防部	
1997.12.31	國防部令頒「國軍官兵（含編制內聘僱人員）至健保特約基層診所就診補助作業規定」，提供國軍官兵醫療補助，但非納入健保體系。	國防部	
1998.7.1	一卡三格制正式實施。	國防部	
1999.1.13	劉盛良委員提軍人納保附帶決議。	劉盛良等	VP5
1999.5.31	政黨協商決議：於 2001 年 1 月 1 日正式將軍人納保納入健保體系。	立法院	VP5
2000.5.12	行政院將軍人納保納入修正條文，並函送立法院審議。	健保局、衛生署、行政院、立法院	VP3
2001.1.4	張蔡美等 42 名委員提出獨立版本之軍人納保修正案，逕付二讀，完成三讀。	張蔡美等	VP4、VP5
2001.2.1	軍人納保正式實施		

資料來源：作者自行整理

## （二）討論

總的來說，在軍人納保此一政策過程的事件中，呈現的是以作為政務領導的行政院，執行官僚的衛生署與健保局，還有反對軍人納保最力的國防部，以及具有國會監督功能的立法院，四種否決者間的權力互動關係。其中也明顯體現了作為行政權的健保局、衛生署及行政院在軍人納保此一政策上的上下隸屬關係，衛生署和國防部在此議題上對抗的水平部際關係，以及行政權和立法權間對於此議題的處理模式。以否決者的觀點論析，可以就政策產出的過程做出以下的解釋。

第一、如圖一中模型所示，本議題的政策現狀 SQ 是軍人並未納入健保體系，

原本因為國防部 A 的反對，政策現狀 SQ 一直無法移動到軍人納保的 SQ<sub>1</sub>，然而國會否決者 D 與健保局 B、衛生署 C 等否決者對於軍人納保議題 SQ<sub>1</sub> 的支持與推動，導致了政策現狀從軍人未納保轉移到軍人納保的勝利集合中的替代方案 SQ<sub>2</sub>。

第二、立法院 D 在此議題中，是最主要的議程設定者與發動者，介入了原本僵持的 r ABC 範圍中。立法院朝野立委在此議題的發展過程中，均保持著高度的共識，也絲毫未受執政權轉移的影響，因而在集體決策的產出上，協調成本較低。立法院部分委員的積極介入與朝野立場一致的氛圍，致使國防部無法堅持其對軍人不納保的立場 SQ，且立法院的動作，對於軍人納保的各階段決議，皆引導了作為贊成者的衛生署 C 與健保局 B，以及反對的國防部 A 提出相關的因應措施。

第三、在此議題中，否決者間的權力衝突並非來自於立法權與行政權間分立政府所導致的衝突，也非是行政院與下屬各部會間垂直領導與執行關係間的衝突，權力的衝突是體現於持反對立場的國防部，與持贊成立場的衛生署及健保局間的水平部際間的衝突，以及國防部與立法院間不同立場間的攻防。然而立法院對於議題的偏好與發動明顯偏向贊成軍人納保一邊，也因此擴大了原本的政策核心，減少了政策過程的否決者與否決點，並導致僵持的軍人納保案往立法院和衛生署及健保局皆贊成的一方勝集所偏移。

### 三、健保雙漲（2002~）

#### （一）背景

在《全民健康保險法》通過之初，對於保險費率調整的規劃及立法原意，係基於建立保險精算及財務責任制度的前提，避免健保財務失衡，以確保健保的永續經營。也因此 1994 年所通過的《全民健康保險法》中的第十九條與第二十條，明文授權主管機關於法定範圍之內，擁有根據精算結果以及及時調整保費的權力。

隨著國內人口的老化，醫療科技的進步與醫療機構的普及，全民健保所需支出醫療費用的增加率，已遠遠高於保險費收入的增加率，使得全民健保於 1998 年開始，即面臨入不敷出的問題（健保局企畫處，2004：7）。為了維持健保財務的平衡，衛生署不得不做出調整保費的決定，健保雙漲的政策，便是成為因應健保財務問題的解決方案。

2002 年 9 月 1 日實施的全民健康保險費率及門診部分負擔調整措施（一般簡稱健保雙漲），造成社會各界不小的反彈聲浪，並成為輿論、媒體、立法院及監察院關注的焦點，並衍生成政治性議題，沸沸揚揚，紛擾不斷。2003 年 1 月 9 日，在立法院在第二會期審查總預算時，通過了一項「主決議」，「建議」衛生署停止健保雙漲的既定政策（聯合報，2003 年 1 月 11 日，3 版）。執政當局認為此一決議違反「健保法」第十九條及第三十三條，授權衛生主管得在一定條件下調漲費率之規定，故以主決議抵觸法律應屬無效，且保費的調整屬於民生法案，是

爲了維持健保的營運，政府有權在法定範圍之內裁量費率漲幅，此議題不應該淪爲政治鬥爭（聯合報，2003 年 1 月 11 日，3 版；聯合報，2003 年 1 月 13 日，2 版）。

針對行政院對主決議文的反應，立法院長王金平則發表談話表示，主決議乃依據「預算法」第五十二條，不僅具有合法性，且其位階等同法律，行政院若拒不執行便屬違法（中國時報，2003 年 1 月 12 日，1 版；自由時報，2003 年 1 月 14 日，6 版）。針對此一爭議，民進黨與台聯黨的八十七位立委則於十七日連署向司法院請求釋憲，冀圖透過司法手段謀求解決，以讓行政院有所依循（聯合報，2003 年 1 月 17 日，4 版）。雖然聲請大法官釋憲此一司法手段最後沒有付諸實現，然行政院的健保雙漲案卻在 2003 年 7 月 2 日遭到監察院糾正，有規避立法院審查職權之違失，並要求政院依監察法規，於 9 月 2 日前提出補正程序，將健保雙漲案送立院審查（中央日報，2003 年 9 月 16 日，4 版）。然行政院對此一糾正案，提出希望「展延」答覆期限的要求，監察院爾後也予以同意，也引發了立法院中國親兩黨的不滿（中央日報，2003 年 12 月 5 日，5 版）。

最後，衛生署宣布在 2004 年 1 月起取消健保高診次、檢驗、檢查項目的部分負擔，藉以減少政策爭議，但而還是遭受親民黨林惠官委員的質疑，認爲衛生署提出「假健保單漲」以混淆視聽（中央日報，2003 年 12 月 5 日，5 版）。監察院也於 2004 年 5 月 18 日，提出對於健保雙漲爭議調查報告，當中除了指出立法院於 2003 年 1 月 9 日所提出的「停止健保雙漲」主決議，行政機關不能置之不應，避而不談，同時在立法院審議決算時，行政機關負有備詢並說明接受與否的義務（自由時報，2004 年 5 月 18 日，6 版）。

舉此，雖然此一爭議由雙漲調整爲單漲，然目前尙未完全的落幕，但由此可見健保雙漲政策對於行政權和立法權間所產生的衝突與爭議。

健保雙漲過程前後發生之重大事件整理如表五所示：

表五 健保雙漲政策過程大事紀

發生時間	事件經過	否決者	否決點
1995.3.1	健保開辦，健保局依法有限度調整保費之權力。		
2002.9.1	健保雙漲政策推動。	健保局、衛生署	VP2
2003.1.9	立法院做成「停止健保雙漲」主決議。	健保局、衛生署、 行政院、立法院	VP5
2003.1.17	民進黨立委擬針對立法院的主決議文提釋憲案。	民進黨團、在野黨	
2003.7.2	監察院針對行政院健保雙漲案提糾正案，並限行政院於兩個月內說明，處理。	監察院、行政院	
2003.9.16	監察院同意行政院對於糾正案處理期限所提出的展延。	監察院、行政院	
2003.12.5	衛生署宣布在 2004 年 1 月起取消健保高診次、	健保局、衛生署	VP2



	檢驗、檢查項目的部分負擔，雙漲變為單漲。		
2004.3.3	立法院衛生環境及社會福利委員會審查行政院健保雙漲案查照案。	健保局、衛生署、 立法院	VP3
2004.5.18	監察院提出健保雙漲爭議調查報告。	監察院、行政院	

資料來源：作者自行整理

## （二）討論

總的來說，在健保雙漲此一政策過程的事件中，呈現的是以作為政務領導的行政院及衛生署，執行官僚的健保局，以及國會監督立法院三種否決者間的權力互動關係。其中明顯體現了作為行政權的健保局、衛生署及行政院在健保雙漲此一政策上的上下隸屬關係，以及行政權和立法權間的衝突對立。分立政府的行政權與立法權，導致了二元對抗的權力結構。根據否決者理論的視野，我們可以就政策產出的過程做出以下的解釋。

第一、回歸到圖一的模型所示，本議題的政策現狀 **SQ** 是健保的費率維持原費率並未雙漲，除了衛生署 **B** 與健保局 **C** 發動了健保雙漲的政策草案 **SQ<sub>1</sub>**，然而其他否決者對於調整或不調整的偏好與行動，導致了政策現狀 **SQ** 並未往議題發動者所發動的草案 **SQ<sub>1</sub>** 方向所偏移，政策現狀雖然從毫無調整的狀態下轉變為單調 **SQ<sub>2</sub>**，然與健保雙漲 **SQ<sub>1</sub>** 的政策原意有落差。此一結果也顯示了衛生署與健保局作為議程設定者與發動者，所提出的草案並無法有效說服其他否決者接受。

第二、衛生署與健保局對於健保雙漲主張其隸屬於行政裁量權的法源依據，主要是規定於全民健保法的第十九條、第二十條及第三十三條之中。對於保險費率的調整，明確規定了健保局負有精算及提供衛生署政策建議的權力，而衛生署則具有擬定調整保險費率的權限，行政院則負有核定之權。換言之，行政院所屬衛生署及健保局基於健保法所賦予的權限，對於健保雙漲議題，在制度上是具有制度優位的行動者，尤其行政院會具有核定的權力，更是垂直部際關係中，於健保雙漲案最具制度優勢的否決者。

第三、對於原本依法應隸屬於行政裁量權的健保雙漲政策，在立法院中在野黨部分委員認為此一政策內容涉及人民的權利義務之下，應該將其送到立法院審查。立法院在此也爰引監察院對於健保雙漲案的調查報告，以增強其強勢干預行政裁量權的合法性。監察院也認為健保雙漲的公告屬於法規命令，且公告的內容涉及人民的權利與義務，依法應該送立法院審查。在立法院在野黨立委的推波助瀾下，非但增加了政策制訂過程中的否決者與否決點，健保雙漲案儼然形成了行政權與立法權之間的衝突。

第四、整個政策產出的結果，最後明顯的取決於國會中的政治版圖，國會中的多數黨成為最後決定政策產出的否決者。即使在制度上，掌握行政權的立法院、衛生署與健保局位居制度位置的核心，然在整個政策的網絡上，卻被劃居邊陲，制度上所賦予的裁量權在網絡中的權力關係被合法性的抵銷，因而導致政策產出由原本雙漲的規劃便更為單漲的結果。換言之，在分立政府的狀態下，即使行政權依法行使裁量權限，在政策產出的制度範圍中，是具有制度優位的否決

者，然立法院作為全國最高的民意機構，在此一制度外更掌握了優勢民意的影響力，仍然可依據民意及憲法所賦予的權限，將行政權所決定的政策邊緣化。

## 陸、報紙內容分析的對照比較

從上述三個事件的否決者分析中，大致可以分別歸納出政務領導、官僚自主及國會監督三個否決者間，於不同否決點中的權力關係。以下將針對三個事件的政策議題與否決者在媒體的能見情形進行比較，並與上述的分析做一交互的檢證。一方面，藉由各事件在各大報出現的次數與消息來源，可以瞭解不同否決者的政策偏好與被引用的比例；二方面，也能有助於更清楚瞭解事件的來龍去脈。

從表六可以看出，在健保法通過此一事件中，引用消息來源最多的是衛生署及行政院，兩者便佔了所有消息來源的 45.8%，其次是立法院的 22.9%；在軍人納保事件中，引用最多的消息來源是立法院及健保局的 26.2%，其次是持反對立場的國防部的 18.5%；而健保雙漲的事件中，則是持反對立場的立法院佔據 35.0% 為最大的消息來源，其次則為衛生署、健保局以及行政院的 12.4%、7.3% 及 4.0%。

表六 三個事件媒體消息比例來源

	健保局	衛生署	行政院	立法院	監察院	國防部	其他	總計
健保法通過		26 34.9%	12 14.5%	19 22.9%			23 27.7%	83 100%
N=31	20 (45.8%) 行政院版						大多反對	
軍人納保	17 26.2%	6 9.2%	1 1.5%	17 26.2%		12 18.5%	12 18.5%	65 100%
N=33	23 (39.6%) 贊成			贊成		反對	大多贊成	
健保雙漲	13 7.3%	22 12.4%	7 4.0%	62 35.0%	11 6.2%		62 35.0%	177 100%
N=142	42 (23.7%) 贊成			73 (41.2%) 反對			大多反對	

註：其他部分因每個事件參與者的不同，而有所不同，然大體上均包括報紙的社論、民意論壇、民間團體、學者等意見。而立法院為集體否決者，在消息的被引用上，包括了執政黨、各在野黨與立委個人。此外，各機關中的下轄單位與主管的發言均被納入該單位消息被引用數的計算，例如：衛生署中便包含健保小組、國防部包含軍醫局等等。

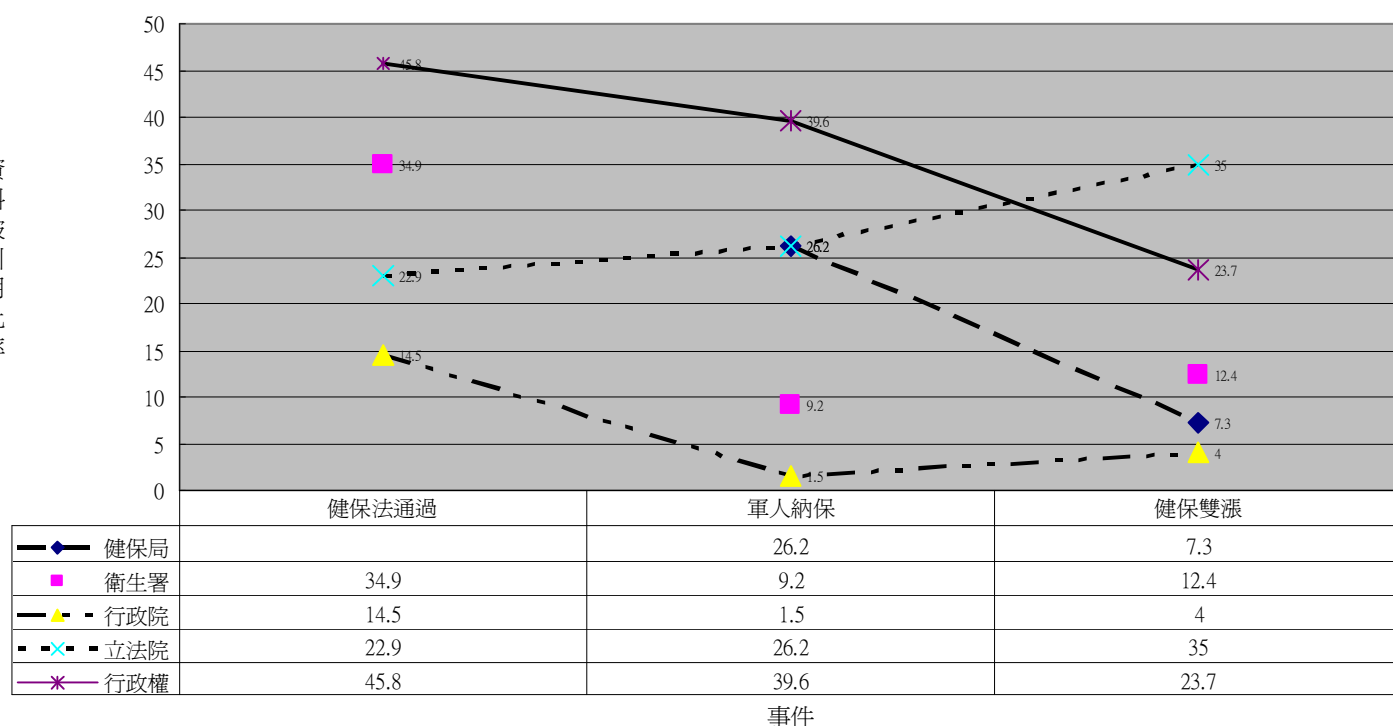
資料來源：作者自行整理

對照前述否決者的分析結果，在健保法通過的事件中，衛生署作為政策草案的規劃者與提供者，其消息被引用的來源佔所有否決者當中比例最高，整體的比例的分佈，也顯示了行政部門在此議題主導上的強勢作為，與上一小節中政策產出的結果與行政院版相去不遠不謀而合；在軍人納保事件中，立法院作為主動的議題設定者，消息引用來源比例也是在所有否決者中最高者，甚至在此事件中，所有否決者引用消息來源中贊成與反對的比率有 66.3% 比 18.5%，也明顯的體現

了在消息來源的引用中，居於反對立場較之贊成立場否決者的相對弱勢，也恰好呼應了上一小節的分析中，立法院為主要的議題發動者，與政策產出結果由軍人不納保偏移至軍人納保的結果；而在健保雙漲事件的消息引用來源中，很明顯的居於反對健保雙漲的立法院多數黨佔據了最高消息來源比率，而堅持健保雙漲為行政裁量權的權限範圍的行政院、衛生署與健保局，在消息被引用來源加總的比例也沒有比立法院來得高，可見得在此事件中，立法院對議題主導的強勢，也呼應了政策產出過程在立法院的強力主導下，由雙漲變為單漲的妥協性格。

然而從下圖四事件中各否決者的消息引用來源的趨勢圖，我們可以發現立法院在消息來源的所佔據的比率當中有逐漸增長的趨勢，由於立法院的消息引用來源包括了各黨派黨團與立委個人，此也反映了從 1986 年到 2003 年間，台灣政黨政治版圖的變化是愈往破碎化的方向在轉變，立法權在政策合法化的過程當中，也展現愈來愈多的不同意志。若以整個行政權的消息被引用來源檢視，也可以發現由健保法通過到軍人納保再到健保雙漲的三次事件中，是呈現著一個遞減的趨勢，行政權似乎相較於立法權，在議題發動與被媒體關注的程度上逐漸不如以往。而細究行政權內部的各個否決者及各事件的趨勢，與前一小節的討論比對可發現以下特性：其一、在健保法通過的時間點上，是唯一在執行政策的官僚體系（衛生署）中被引用消息來源數多於其他否決者的事件，顯示了當時行政部門對於政策議題主導的強勢性格；其二、在軍人納保事件中，行政部門除了健保局外，被引用的消息來源非常的少，此也顯示了在軍人納保議題中，是由立法院主動發動，健保局及其他行政部門配合規劃的事實相吻合；其三、在健保雙漲的議題中，行政權內部的各否決者本身被引用消息來源比率都非常低，在行政權與立法權意見相左的政治環境中，由此一消息被引用比率數也恰好吻合了健保雙漲案在推動過程中，被立法權強力掣肘所遭遇的窘境。

資料被引用比率



圖四 三事件中否決者消息引用來源消長趨勢

資料來源：作者自繪

### 柒、綜合性的比較分析

前述論及，Tsebelis（2002）認為對於政策產出的預測，主要是體現於以下的分析：第一、制度否決者和黨派否決者所處的憲政制度框架為何？換言之，否決者是在何種制度框架下運作？第二、政策現狀的位置為何？第三、否決者的個數與政策偏好？第四、誰是議程設定者？議程設定者如何發動議題？倘若要更細緻的分析誰控制的政策產出的權力，更要透過否決者間，相對的制度性位置與相對的網絡位置的分析才能清楚的窺視權力互動的全貌。本文的目的，便是從否決者和否決點的概念中，區別出政策制訂過程的權力類別，探究全民健保政策中健保法規劃及審議過程、軍人納保與健保雙漲三個事件的比較分析。本文透過上述分析，將問題整理如表七歸納如下，並發現三次事件의否決者分析中，展現了若干權力互動特質：

表七 全民健保三事件的制度框架與產出結果

	健保法通過	軍人納保	健保雙漲
規劃及審議時間	1986~1995	1998~2001	2002~
總統	蔣經國 李登輝	李登輝 陳水扁	陳水扁
行政院長（決策階層）	俞國華 李煥 郝柏村 連戰	蕭萬長 唐飛	張俊雄
衛生署長（執行單位）	施純仁 張博雅	詹啓賢 李明亮	陳建仁 涂醒哲
健保局總經理（執行單位）	葉金川（籌備處）	賴美淑	張鴻仁 劉見祥
行政與立法關係	一致政府 一黨獨大	2000.5.20 以前：一致政府，一黨獨大 2005.5.20 以後：分立政府 行政權：民進黨 立法權：泛藍政黨	分立政府 行政權：民進黨 立法權：泛藍政黨
立法院中的黨派席次 （集體否決者的數量）	國民黨：61% 民進黨：31%	國民黨：52% 民進黨：33%	國民黨：30% 民進黨：39%

	新黨：3%	新黨：13%	親民黨：20% 台聯：6%
否決點個數	五個	五個	兩個（被干預）
政策現狀	規劃階段：無政策 審議階段：行政院版本	軍人無納入健保體系	健保未雙漲
否決者的偏好與影響力	規劃階段：行政院、經建會、衛生署偏好一致 審議階段：立法院中有不同偏好的否決者提出替代版本，但由於一致政府，該版本影響不大	衛生署、健保局贊成，但被動 國防部：積極反對 立法院：積極贊成	行政院、衛生署、健保局，積極贊成，並認為此一調整屬行政裁量權權限 立法院：積極反對，認為應送立法院審議 監察院：反對
誰是議程設定者	規劃：經建會與衛生署 審議：行政院	立法院	衛生署、健保局
誰控制政策產出	立法院多數黨	立法院	立法院多數黨與行政權的爭執
政策產出的結果	行政院版，但有附帶條款	軍人納保	雙漲變單漲

資料來源：作者自行整理

第一、【什麼樣的制度框架？】三個事件否決者的權力互動中，皆明顯的反映了憲政框架與政黨政治的制度特質。換言之，就行政院、衛生署與健保局間的垂直部際關係，明顯的體現了行政院院會在行政體系中，具有政策合法化的制度性位置的制高點。衛生署及健保局所研擬的方案，均要透過行政院院會的核定，才能透過行政院函轉立法院審議。而三個事件在立法與行政的互動關係上，立法院作為最高民意機關，對法律案審議權的掌握因而控制了政策的合法化，除了健保雙漲的決策權歸屬有制度上的爭議之外，健保法的審議與軍人納保案，幾乎於立法院中達成對政策現狀的改變。而對於政策現狀的贊成與否與最後的政策產出，除非如軍人納保案中形成朝野立場一致的氛圍，在集體的決策上，其實是反映了執政黨與在野黨在立法院中席次的比例。特別是在健保法的審議過程中，國民黨政府作為掌握行政權與立法權的一致性政府，在審議過程中並沒有遭遇到太大的阻力；然而在健保雙漲案時，在野的國親兩黨就給予民進黨政府推動健保雙漲政策極大的抵抗壓力。換言之，就此三次事件政策過程的「程序」而言，其實反映了憲政框架所賦予個別否決者的相對制度位置與行動上的限制，否決者的行動在必須順應此制度框架以符合行動的合法性。

第二、【誰是議程設定者？】所謂議程設定者，便是要提出政策方案，並說服其他否決者以改變政策現狀的否決者。在健保法規劃及審議的過程當中，衛生署所提出的衛生署版本《全民健康保險法》，似乎是發動此替代方案來取代原本沒有健保制度的衛生醫療政策的議程設定者。在軍人納保的議題中，原本的政策現狀並沒有將軍人納入健保體系，而立法院部分委員的積極提案，除了作為一個有力的議程設定者與發動者之外，更促使了政策從軍人沒納入健保體系偏移到軍人納保。而在健保雙漲的議題中，就《全民健康保險法》的制度設計而言，健保保費的調整權限，是掌握在衛生主管機關的衛生署，以及全民健保執行機關的健保局手中。而衛生署與健保局做為健保雙漲的議程設定者與發動者，似乎又遭受到立法權中反對黨的強勢挑戰，因而導致了政策產出由雙漲變成單漲，呈現了權力妥協性。

第三、【誰決定了政策產出？】立法院做為一個集體的政策否決者，除了在政策合法化的法定機制中，掌握了最具制度優位的審議機制，三個事件的決策產出，似乎都取決於誰是國會的多數黨，誰就控制了政策的產出。而立法院對於法案的審議權，以及非執政黨委員對於議題的立場與行動，連帶也會影響行政權對於政策規劃的自主性，也影響了議程提出的政治可行性。首先，在健保法規劃及審議的進行時程中，國民黨作為絕對多數的一致性政府，在政策議題的操作上，除了強制納保條款洪秀柱等國民黨籍委員的倒戈之外，行政權與立法權是相當一致的。而在軍人納保的議題中，立法院是主動的提案者與倡議者，朝野對於軍人納保議題的一致立場，也促使了行政權在規劃執行軍人納保政策時，除了國防部的反對之外，並沒有遭受到太大的阻力。而對於健保雙漲而言，健保局的規劃研議，與衛生署的公告實施，是符合法定的程序。然在憲政框架中，以民意為基礎，作為最高立法機關的立法院，又可在裁量權的制度之外對行政權形成制肘，導致政策產出不如預期。而從健保法的審議與規劃、軍人納保議題與健保雙漲的政策產出，也顯示了行政權與立法權之間關係，對於政策產出的結果的影響，在野黨的同意與否影響決策甚大，尤其是在朝小野大的分立政府的狀態下。

第四、【官僚自主嗎？】在政策的偏好上，除了朝野一致的軍人納保議題外，明顯體現了執政黨與在野黨間政策偏好的不同。在行政部門內部的規劃自主權，在規劃階段可以說是完全自主，大多是執政黨掌握行政部門內部的運作便可成事，然而政策產出的結果，便如前所述，是取決於朝野政黨在立法院中的政治版圖。據此，分立政府較之一致政府，在政策產出的結果上，會呈現較多的偏好吸納與妥協性，官僚的自主性所決定的草案，僅有在國會絕大多數的否決者有力支持的狀況下，才有可能盡量在不受干擾的展現。若對照表二我們對官僚自主性的預測分類來檢視，如表八所示，在健保法規劃及審議過程中，官僚自主性符合第二類型中自主性次高的狀態；而軍人納保事件我們無法將其界定為官僚體系完全自主，雖然代表官僚體系的健保局秉持軍人納保立場，本事件是立法權發動在前，官僚體系規劃研議在後，否決者與否決點都較我們原先預測的少，然而若我們以官僚體系規劃草案與政策產出結果的一致性來比對，我們可將其從型二往最具自主性的型四移動；然就健保雙漲的案例中，雖然否決點減少，可是否決者增

多的狀況下，又面臨朝小野大的政治版圖，致使否決者的影響掩蓋了否決點減少的好處，立法權的介入，也導致原本官僚對政策產出的自主性應當從官僚自主性次低的型三，變成官僚自主性最低的型一，形成了理論上國會宰制的狀態。

表八 三事件政策產出中官僚自主性高低的修正

否 決 點 多 寡	否決者的多寡	
	多（分立政府）	少（一致政府）
	<b>I 官僚主導性最低</b> 健保雙漲（事件三結果） ↑ ... <b>III 官僚主導性次低</b> 健保雙漲（事件三預測）	<b>II 官僚主導性次高</b> 健保法通過（事件一預測與結果） 軍人納保（事件二預測） ↓ ... <b>VI 官僚主導性最高</b> 軍人納保（事件二結果）

資料來源：作者自行整理

總的來說，無論是從否決者還是否決點的觀點，憲政框架的存在隱約決定了政治動員的方向與力量，從健保法的規劃與審議、軍人納保、健保雙漲三個議題的否決者分析中，更可發現否決者在構築行動的過程中，回應了憲政框架在制度上所賦予否決者行動的機會與限制。

## 捌、結論與建議

本文在透過對否決者與否決點理論的探討，以及對三個事件的實證分析之後，藉由理論與實務間交互檢證與對話，希望能對理論應用於分析台灣的經驗社會上提供一個理論上可能的答案。

對於官僚自主性與誰控制政策產出的分析，大致上符合否決點與否決者多寡對官僚自主性格的預測。然而，在 Tsebelis（2002）對於制度否決者與黨派否決者的分析中，大抵將分析的單位定位為組織的行動者，因而在實務的分析上，一個黨派或一個行政單位，集體的行動偏好是非常一致的。然而在針對健保法的規劃與審議、軍人納保議題以及健保雙漲議題的個案分析上，雖然行政機關的各部會行動者與黨派的行動者，在偏好上大多屬於一致的偏好型態，然而在健保法審議的過程中，強制納保的條文被刪除的最大原因，便是在 Tsebelis 的理論中被視為是偏好一致否決者，在行動的過程中展現了分歧的政策偏好。換言之，在此個案中，個別的立法委員在行動上，展現了對政策議題偏好的自主性，並非如 Tsebelis（2002）在理論上對美國或英國的觀察，是屬於以政黨為首的，並以政黨為單位的集體行動模式。因此，在理論的操作上，我們似乎要去留意台灣社會中，政黨委員本身的自主性所導致的分析問題，在理論上便不能硬性的被規定在偏好一致的行動者。原本的國民黨團，在此政策議題上，無法不依賴洪秀柱等委

員所掌握的票數。因此，在健保法審議的否決者分析中，與 Tsebelis (2002) 的分析便有極大的差異性。

承續上述，在西方的制度分析中，強調行動者於制度環境下行動的合法性。換言之，就西方的法治觀而言，制度所展現的特質在於行動者本身政治權力的內容、取得方式、更迭方式及授權方式，皆是由社會所認可的成文法則，或是由習慣法來規範，因而權力的制度化在於保障理性且合法的權力運作，行動者可以在制度的框架下藉此極大化自己本身的行動利益、資源的掌握及生存的能力，排除非理性的競爭手段 (Mayer & Rowan, 1991: 41-62)。因而就 Tsebelis (2002) 的否決者的分析中，在在體現了否決者如何按照制度的規則以決定政策的產出的行動邏輯，對於政策產出的結果，在理論上也充滿了可預測性。然而就本文實務的分析上，決策並非完全展現在對法律的尊重下行動。例如健保雙漲案，在制度的設計上，便是授權予行政部門在合法的範圍內規劃與推動，居於制度優位且在行動上具備合法性的行動者，除非是行政部門不依法行使權力，否則授權予行政部門的裁量權，立法部門是無理由加以干擾的。然而在實務的分析上，卻明顯的體現了立法院中的多數黨挾民意干擾行政裁量權的權力干預，導致了政策產出由原本規劃的雙漲變成單漲。相較於 Tsebelis 的分析，政策產出的結果在台灣的社會中，便具有不可預測的性格存在。究竟是誰控制了政策產出，便要從制度的邏輯與網絡的分析邏輯藉以相互補充，以窺見權力過程的全貌。由此可知，制度性的權力在本文所分析的個案中會被非制度的權力所穿透，也致使對理性化決策形成重重的阻礙。

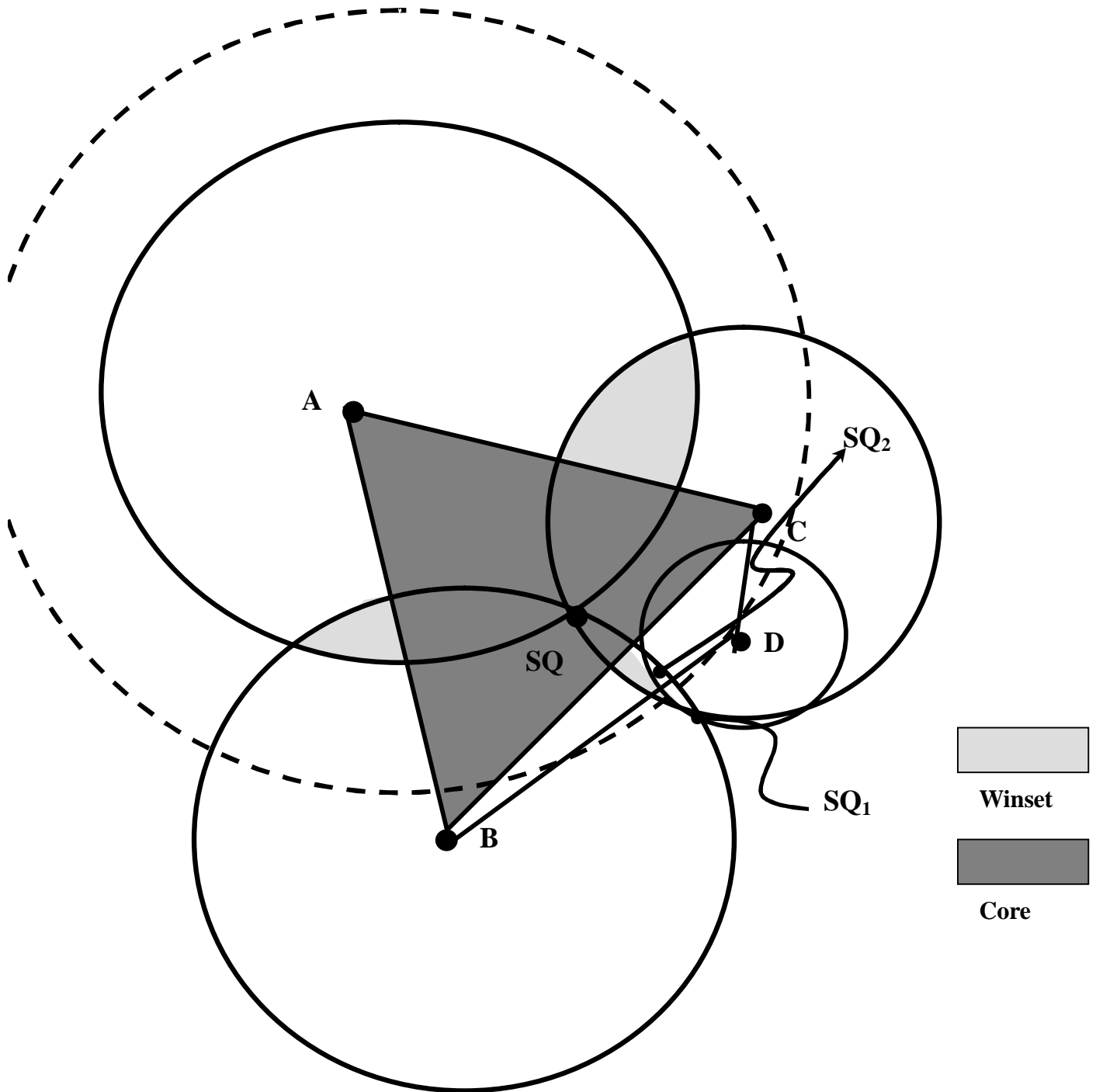
總的來看，在對於三個經驗事件的實務分析中，官僚對政策的主導性格，與否決者和否決點的多寡有極大的關係，特別是不同立場否決者相較於否決點的多寡影響更深。否決權力最大的否決者，仍然屬於立法院中多數黨所帶代表的集體否決者，這樣的否決權，又在委員本身自主性過高且不尊重黨團運作的狀態下，出現不可預測性。法定的行政裁量權被立法院的多數黨挾民意干預，除了是立法權對於行政權本身的不信任之外，更是對制度設計的嚴重破壞，致使政策產出成為政治惡鬥的可能性大增，政策產出充滿了不理性的權力運作，損失的更是全民的利益。因此，在對政策產出的實務建議中，本文認為多一點制度的運作，尊重專業與正式遊戲規則的制度框架，讓整個決策回歸到理性的討論，排除利益與權力上的衝突與交換，才是全民之福。

據此，回歸到本文所探究的理論核心，作者期待建構一個可以觀察經驗世界的理論基礎，然對於西方的制度理論應用於台灣社會的適用性，採取較為保留的態度，但這並非是對 Tsebelis 的否決者分析的一種棄絕，而是把它當成是「知識養成」的意義來看待。在問題的分析上，本文也承認由於研究時間與人力上的限制，在研究的設計上仍有需多改進的空間。由於對文本內容分析的歸類過程，皆是由研究者本身獨力完成，難免會產生資料蒐集不完整與精緻度不足的缺憾，只能在有限的資料中，對官僚體系於政策過程中自主性高低做判斷。為了增強理論在分析上的實用性，本文也認為行有餘力，應該更進一步加強對質化訪談資料的蒐集與分析，來增強本文在理論與實務分析上的信度與效度。在理論的操作上，



本文也建議應該要透過對更多台灣社會中經驗個案的分析與操作，來修正並累積理論在分析上的實用性，並深化理論於台灣研究中的敏感度。

圖一：否決者於政策產出運作的空間模型



圖表來源：作者自繪

## 參考書目

### 1. 中文方面

- 王石番。1991。《傳播內容分析法：理論與實踐》。台北：幼獅。
- 立法院公報，第八十八卷，第四期。
- 立法院秘書處。1994。《立法院公報法律案專輯，第一百六十九輯(下)全民健康保險法案》。
- 朱柔若譯。2000。Neuman W. Lawrence 原著。《社會研究方法：質化與量化取向》。台北：揚智。
- 行政院衛生署。1993。全民健康保險規劃簡報(口頭報告)，報告人：連戰。
- 徐宗國譯。1997。Strauss Anselm & Corbin Juliet 原著。《質性研究概論》。台北：巨流。
- 高森永、白璐、陳育忠。2000。〈國軍官兵對於加入全民健保之意願調查〉。《國防醫學》。31 (5)。
- 張博雅。1997。《專業奇蹟 VS 民眾迷思：全民健康保險規劃紀實》。台北：桂冠。
- 陳敦源。2001c。〈政策分析之政治可行性評估：一個從空間理論的初探〉。《公共政策分析的理論與實務》，余致力、郭昱瑩、陳敦源合編。台北：韋伯。
- 健保局企畫處。2004。〈健保費率及部分負擔調整過程之回顧與省思〉。《全民健保雙月刊》。50 期，頁 21-24。
- 詹金月。1995。《我國全民健康保險政策合法化過程之研究》。陽明大學衛生福利研究所碩士論文。
- 黃惠文譯。2002。Crabtree B. F. & Miller W. L. 原著。《質性方法與研究》。台北：韋伯。
- 黃源協。1998。〈從制度論觀點論英國對全民健康保險的捨棄(英文)〉。《暨大學報》，第 2 卷，第 1 期，頁 161-187。
- 葉金川。2002。《全民健保傳奇》。台北：董氏基金會。
- 蔡炯青、黃瓊儀。2002。〈公共政策議題的議程設定研究：以「台北市垃圾袋隨袋徵收」政策為例〉。台北：中華傳播學會年會。
- 劉宜君。2000。《我國全民健康保險政策之執行評估：國家機關、政策網絡與財務管控能力之分析》。台北大學公共行政暨政策學系博士論文。
- 劉省作。2005。《行政部門在國會運作之研究：以中央健康保險局為例》。台北：智勝。

### 2. 報紙

- 中央日報。2003 年 9 月 16 日。〈健保雙漲，補正展延？〉。4 版。
- 2003 年 12 月 5 日。〈立委：健保雙漲多收 35 億應還民眾〉。5 版。

\_\_\_\_2004年3月14日。〈健保雙漲，立院爆衝，延審三個月〉。5版。  
 中國時報。2003年1月11日。〈衛署：健保雙漲，繼續推動〉。1版。  
 \_\_\_\_2003年1月12日。〈王金平：不執行就是違法〉。1版。  
 \_\_\_\_2003年1月16日。〈立院國安聯盟：健保雙漲違反程序正義〉。2版。  
 民生報。1999年1月7日。〈立院決議：軍人應比照國民，享有健保〉。23版。  
 \_\_\_\_1999年3月2日。〈軍人納保掀激辯〉。23版。  
 自由時報。2003年1月14日。〈王金平：停止健保雙漲主決議，政院應尊重〉。  
 6版。  
 \_\_\_\_2004年5月18日。〈健保雙漲。監院：政院需向立院說明〉。6版。  
 青年日報。2000年12月5日。〈立委積極推動軍人納入健保體系〉。3版。  
 \_\_\_\_2001年1月30日。〈軍人暨替代役男納入全民健保〉。1版。  
 聯合報。1994年7月17日。〈健保法明續審，執政黨大動員〉。3版。  
 \_\_\_\_1999年6月1日。〈朝野協商共識，軍人納入健保〉。1版。  
 \_\_\_\_2000年5月5日。〈政院通過軍人及軍校生納入健保〉。6版。  
 \_\_\_\_2001年1月5日。〈軍人全面納入健保〉。4版。  
 \_\_\_\_2003年1月11日。〈民進黨團：停止健保雙漲，政院無意執行〉。3版。  
 \_\_\_\_2003年1月13日。〈民進黨團決議聲請釋憲〉。2版。  
 \_\_\_\_2003年1月17日。〈健保雙漲爭議，江昭儀聲請釋憲〉。4版。  
 \_\_\_\_2003年2月6日。〈健保雙漲，政院決續執行〉。4版。

### 3. 英文方面

- Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
- Bendor, J. and T. M. Moe. (1986). "Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics." *American Political Science Review*, 80(4): 1187-1207.
- Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2001). "Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation." In *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Bryner, G. C. (1987). *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
- Cobb, R. W. and C. D. Elder. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cobb, R. W., J. K. Ross, and M. H. Ross. (1976). "Agenda Building as a Comparative

- Political Process.” *American Political Science Review*, 71: 126-38.
- Cole, Richard L. 1979. “Presidential Control of the Senior Civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years.” *American Political Science Review* 73(1/2): 399-413.
- Cox, G. W. and M. D. McCubbins. (2001). “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes.” In *Presidents, Parliaments, and Policy*, S. Haggard and M. D. McCubbins, eds. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Devine, Donald J. 1991. *Reagan’s Terrible Swift Sword: Reforming & Controlling the Federal Bureaucracy*. Ottawa, IL: Jameson Books, Inc.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dye, Thomas R.. (2002). *Understanding Public Policy*. N. J.: Prentice Hall.
- Easton, D. (1993). “Political Science in the United States: Past and Present.” In *Discipline and History: Political Science in the United States*, J. Farr and R. Seidelman, eds. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eavey, C. L. and G. J. Miller. (1984). “Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining ?” *American Political Science Review*, 78(3): 719-733.
- Fiorina, M. (1979). “Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities.” In *The Presidency and Congress: A Shifting Balance*. W. S. Livingston, L. C. Dodd, and R. L. Schott, eds. Austin, TX: LBJ School of Public Affairs.
- Gruber, J. E. (1988). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hammond, T. H. (1986). “Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics.” *American Journal of Political Science* 30(2): 379-420.
- Hammond, T. H. and J. H. Knott. (1996). “Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making.” *The Journal of Law, Economics, & Organization* 12(1): 119-166.
- Hotelling, H. (1929). “Stability in Competition.” *The Economic Journal*, 39: 41-57.
- Immergut, E. M. (1990). “Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care.” *Journal of Public Policy*, 10(4): 391-416.
- \_\_\_\_\_. (1992). “The Rule of the Game: The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden.” In *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, S. Steinmo, K. Thelen, and F. Longstreth, eds. New York: Cambridge University Press.
- Kiewiet, D. R. and M. D. McCubbins. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, J. W. (1995). 2<sup>nd</sup> ed. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Kitschelt, H. (2000). “Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political

- Representation and State Failure in Post-industrial Democracies.” *European Journal of Political Research* 37: 149-179.
- \_\_\_\_\_. (2001). “Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Politics?” In *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson, ed. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who gets What, When and How*. New York: Meridian Books.
- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
- Levine, M. E. and C. R. Plott. (1977). “Agenda Influence and Its Implications.” *Virginia Law Review*, 62(4): 561-604.
- Lindblom, C. E. & E. J. Woodhouse. (1993). *The Policy Making Process*.
- Macey, J. R. (1992). “Separated Powers and Positive Political Theory: The Tug of War over Administrative Agencies.” *The Georgetown Law Journal* 80: 671-703.
- Mammond, T. H. and G. J. Miller. (1987). “The Core of Constitution.” *American Political Science Review*, 81: 1155-1174.
- McCubbins, M. D. and T. Schwartz. (1984). “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.” *American Journal of Political Science* 28: 165-79.
- McKelvey, R. D. (1976). “Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control.” *Journal of Economic Theory* 12: 472-482.
- McLean, I. And A. B. Urken, translated and eds. (1995). *Classics of Social Choice*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Melnick, R. S. (1983). *Regulation and the Courts*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Meyer, John W., and Brian Rowan. (1991). “Institutionalized Organizations”, in Walter W. Powell, and Paul J. DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism In Organizational Analysis* : 41-62. Chicago: the University of Chicago Press.
- Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Moe, T. M . (1985). “The Politicized Presidency.” In *New Directions in American Politics*, J. E. Chubb and P. E. Peterson, eds. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Munger, Michael C. (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W. W. Norton.
- Niskanen, William A. (1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Peters, B. G. (1995). 4th ed. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Rae, D. W. (1971). “Political Democracy as a Property of Political Institutions.” *American Political Science Review* 65(1): 111-119.
- Riker, William H. (1980). “Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for

- the Study of Institutions.” *American Political Science Review* 74: 432-446.
- Rochefort, D. A. and R. W. Cobb, eds. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University Press of Kansas.
- Romer, T. and Rosenthal, H. (1979). “Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy.” *Quarterly Journal of Economics*, 93: 563-587.
- Scott, W. R., M. Ruef, P. J. Mendel, and C. A. Caronna. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shepsle, K. A. (1979). “Institutional Arrangements and Multidimensional Voting Models.” *American Journal of Political Science*, 23: 27-60.
- \_\_\_\_\_. (1986). “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions.” In *Political Science: The Science of Politics*, ed. H. Weisenberg. New York: Agathon.
- Shepsle, K. A. and B. R. Weingast. (1981). “Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice.” *Public Choice*, 37: 503-15.
- \_\_\_\_\_. (1984a). “When Do Rules of Procedure Matter?” *Journal of Politics*, 46: 206-21.
- \_\_\_\_\_. (1984b). “Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions.” *American Journal of Political Science*, 81: 85-104.
- \_\_\_\_\_. (1987). “The Institutional Foundation of Committee Power.” *American Political Science Review*, 81: 85-127.
- Stone, Deborah. (1997). *Policy Analysis: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Works*. New York: Cambridge University Press.
- Tullock, G. (1981). “Why So Much Stability?” *Public Choice*, 37(2): 189-202.
- Weingast, B. R. (1981). “Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships.” *Law and Contemporary Problems* 44: 147-77.
- \_\_\_\_\_. (1984). “The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC),” *Public Choice* 44: 147-91.
- Weingast, B. R. and M. Moran. (1983). “Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission.” *Journal of Political Economy* 91(5): 765-800.
- Weissert, C. S. and W. G. Weissert. (1996). *Governing Health: The Politics of Health Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- West, W. F. and J. Cooper. (1989-90). “Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control.” *Political Science Quarterly* 104: 581-606.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wood, B. D. and R. W. Waterman. (1991). “The Dynamics of Political Control of the

Bureaucracy.” *American Political Science Review* 85: 801-28.