

# 政策變遷模式的建立：以 1993-2005 台灣的立法政策為例\*

莊文忠

世新大學行政管理學系助理教授

## 論文摘要

政策變遷是政策過程中重要的階段之一，從政策生命週期的觀點，政策變遷決定了特定政策重獲新生或走向終結的命運。雖然，台灣近十多年來的民主轉型適巧提供研究者觀察政策變遷的場域，不過，目前大部分有關政策變遷的研究不是將焦點放在政策變遷概念的討論和建構，就是放在單一政策個案的分析，欠缺宏觀層次的觀察與分析。因此，本研究旨在探討台灣邁向民主化之後公共政策的變遷模式，以立法院所通過的法律案為研究客體。本研究一開始先討論政策變遷的概念意涵，再進一步區辨不同型態的政策變遷。除此之外，本研究亦針對政策變遷的概念進行操作化測量，利用變遷頻率（法案修正次數）、變遷幅度（法案修正條文比例）等指標來測量台灣的立法政策實際變遷的情形，藉由此一做法，可以幫助吾人建立一個長期觀測政策變遷的分析性架構。

本研究採用的研究方法包括文獻分析法、量化分析法和內容分析法。每一個研究方法各有其效益，文獻分析法可以幫助吾人瞭解政策變遷理論的發展狀況、思考如何建立一個較好的分析性架構、及設計具體的衡量指標；量化分析法可以客觀地呈現政策變遷的模式；而內容分析法則能幫助描述和解釋為何政策會出現變遷。本研究一方面可以幫助我們辨識台灣在政治民主化的過程中立法政策的變遷模式，因而提升公共政策變遷理論的精緻性；另一方面也為從事有關立法行為和政策分析的研究人員，及政策評估人員，提供有用的分析架構和參考資訊。

關鍵字：政策變遷、政策體系、政策分析、立法政策、政策動態、政策生命週期

---

\* 本研究承蒙行政院國家科學委員會補助研究經費（計畫編號：94-2414-H-128-001），謹此致謝。

The Model of Policy change:  
The Case of Taiwan's Legislation Policies (1993~2005)

Wenjong, Juang

Assistant professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin  
University

**Abstract**

Policy change is an important issue in the field of public policy study. It provides some information about the development of policies. The transformation of democracy in Taiwan provides us with a valuable and almost unique opportunity to study this issue, especially. However, most studies are focused either on discussion and construction of concept of policy change or on the single case study of policy change recently. This empirical study aims at investigating the model of legislation policy change during 1993 to 2005 in Taiwan. The objects of study are statutory bills passed by Legislative Yuan. In this study, we discuss the meaning of policy change, design some indicators to measure it, and describe the life cycle of policies. Although it is not easy to capture all of the multidimensional and often interactive facets of policy change by using simple quantitative measures, but by doing so, we can build a framework which used to measure policy change in long-term. In a word, this framework is valuable because it allows term-to-term comparison and provides a long-range recode of legislative performance.

In answering these research questions, we employee three principal methods for the study: documentary analysis, quantitative analysis, and content analysis. Each of three methods plays a part in explanation and prediction. A documentary analysis aims to explore the evolution of policy change theories and to think how to building a better analytical framework. We can use quantitative analysis to present the model of policy change objectively. And the content analysis can help us to describe and explain why the policy changed. This study is useful in discriminating the pattern of policy change in Taiwan and fining the theory of pubic policy on the one hand, it can provide a framework and information about legislative behavior for policy researchers and evaluators on the other hand.

Key words: policy change, policy system, policy analysis, legislation policy, policy dynamics, policy life cycle.

# 政策變遷模式的建立： 以 1993-2005 台灣的立法政策為例

## 壹、前言

理性決策理論描繪了一個理想的政策制定情境，在此情境中，決策者擁有充分的問題資訊、掌握社會偏好的脈動、計算各個政策選項的利弊得失，在這些基礎上，決策者可以輕而易舉地將社會資源做最佳的分配，有效地解決社會問題。然而，這種近乎烏托邦式的決策情境離現實世界總是有那麼一段距離，熟知政策制定過程的人都知道，社會問題總是難如決策者所預期般地被政策所「解決」，甚至執行過程中會衍生新的問題或引發非預期的後果，必須進行政策調整或制定新政策，此乃政策具有動態性的原因。

從漸進主義的觀點，政策變遷的主因即在於，決策者不必然具有真知灼見和考慮長期的觀點、風險社會的不確定變化、資訊傳播的不全與偏頗及決策時間的壓力等，導致政策漏洞和政策衝突所在都有。是以，政策制定後再被修正、代替或廢止案例不一而足。以台灣的立法政策為例，舉其犖犖大者，「促進產業升級條例」自民國七十九年三讀通過後，迄今已經修訂過 6 次；「人民團體法」於民國八十一年三讀通過後<sup>1</sup>，迄今亦已修訂過 3 次；「二二八事件處及補償條例」自民國八十四年三讀通過後，迄今亦已修訂過 6 次。

就此觀之，政策的變遷儼然是政策過程的一種常態，而非「異例」。換言之，傳統的政策循環論者，將政策過程分為政策規劃、政策合法化、政策執行和政策評估等階段，顯然必須在評估之後再加上政策變遷的階段才算是完整。過去學界對政策變遷議題的討論雖不乏其人（莊文忠，2004），不過，系統化理論的建構仍未臻成熟，尤其是政策變遷的操作化定義與實際測量方面，多數學者仍然侷限在理論層面的討論，較少見諸實證研究的探索。Lester 和 Stewart（2000）將各政策階段的研究進程整理如表一所示，在政策的終結與變遷方面，雖然概念的發展和模型的建立已見成果，但在模型的檢證、整合與修正仍需要精耕細耘，進行更多的實證研究。

---

<sup>1</sup>民國三十一年國民政府制定「非常時期人民團體組織法」，民國七十八年改為「動員戡亂時期人民團體法」，政治解嚴後才修改為「人民團體法」。

表一 政策循環的研究現況

政策循環的階段	概念發展	模型建立	模型檢證	整合與修正
議程設定	已完成	已完成	目前的工作	未來的工作
政策形成	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策執行	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策評估	已完成	已完成	已完成	目前的工作
政策終結	已完成	目前的工作	未來的工作	未來的工作
政策變遷	已完成	已完成	目前的工作	未來的工作

資料來源：Lester & Stewart（2000），pp. 261.

在問題意識方面，從科學的觀點，實證研究是理論獲得正當性的基礎，沒有經驗證據支撐的理論，其普遍性會遭受到質疑。因此，若政策變遷是政策過程的一個重要階段，那麼，吾人必須深入檢視的是每個政策變化的速度、頻率、周期是否一致？若不一致的話，則哪些政策比較容易改變？哪些政策是數十年如一日？有何模式可循？更進一步問，政策的變遷可以分哪幾種類型？哪些因素導致政策的改變？諸如此類都是重要的研究問題，若能對這些問題提出解答，不但有益於政策知識的累積，對實際政策現象的瞭解亦是有所幫助。本研究主要即是基於此一動機，進行政策變遷的實證探索。

值得說明的是，上述問題的處理頗為繁瑣複雜，必須以循序漸進、抽絲剝繭的方式進行，囿於文章篇幅與研究時間的限制，因此，本研究在此擬先處理政策變遷的概念意涵、操作化測量與政策的分類等問題，嗣後的研究將在本研究的基礎上，繼續探索不同政策類型的變遷模式、影響這些政策變遷的因素等重要問題。在文章的結構安排方面，本文先就政策變遷所指涉的意涵及類型作一區辨，尤其是政策變遷與政策創新之間的異同點；接著，說明本研究的研究設計與資料蒐集方法；最後就資料分析結果作一描述，並指出未來值得繼續努力的研究方向。

## 貳、政策變遷的意涵與類型

從方法論的觀點而言，概念的發展是在理論發展之前，沒有好的概念建構，理論化的工作不會順利。實證論者相信事實真相是存在在那裡的，等著被發現它

和被描述，每一個概念都有其固有的和特定的意涵。詮釋論者則認為沒有所謂的事實真相，每一個人擁有屬於自己的事實真相，所有的概念都是人類主觀建構的，很少具有單一而明確的意涵。然而，無論是何者，均是將概念視為溝通的工具和理論建構的元素。職是之故，本節將先就政策變遷這個概念進行深入的探討，再就政策變遷的各種分類方式做一說明。

### （一）政策變遷的意義

就概念上而言，「變遷（change）」是一個難以界定的動態性名詞，它不是描述某個實體或狀態的固有特性，而是該實體或狀態發生變化的過程。由此即可看出變遷不是一個絕對的概念，而是一種相對的或比較的概念，亦即當我們指出某個實體或狀態產生變化時，必然是與一個先前的或預設的參照客體相互比較，並指出二者之間出現差異性或移動性。這種差異性或移動性的判定可能會因人而異，蓋每個人對事物的變遷通常會根據過往經驗或參照客體設定或預期一個可接受的變化區間，當變遷的規模介於這個區間範圍內時，就認定為正常的或規律的變遷；反之，當變遷的規模超出這個區間的上下限時，就會被視為不正常的或不規律的變遷，這當中已然隱含有主觀判斷的色彩，往往也造成人言殊異的結果。簡單地說，變遷就是對現狀的改變，是相對於人們預期心理所設定的穩定狀態。

吾人對變遷有了基本瞭解之後，接著便可以思索「政策變遷」的意涵。事實上，政策變遷本身所隱含的基本假定是，無論是受到外在條件或內在因素的影響，很少有政策一直維持著當初被採納時的形式，相反地，它們是持續不斷在演化之中（Hogwood & Peters, 1983: 25; Lester & Stewart, 2000: 145）。因此，政策變遷係為描述對現行政策所從事的各種變革活動。在本研究中，它是一個中性陳述的概念，僅是在描述前後兩種政策作為的差異及政策變遷的態樣，並不涉及到變遷結果好壞的價值判斷。

不可諱言地，此一定義是可能引起爭論的，因為由政治變遷或社會變遷的相關論述中不難發現，要以價值中立的角度來討論變遷，似乎不是容易的事，蓋穩定與秩序、變遷與混亂，經常被劃上等號，這也是為何大多數人潛意識裡對變遷均是抱持遲疑或抵制的心態（莊文忠，2004：17）。更重要的是，政策乃是對社會價值進行重分配的活動，任何政策的變遷，不可避免地會引發社會價值的重新論述，從而吾人可以論斷，主其事者在推動任何的 policy 變革時，也必然有其價值偏好的考量，當政策分析者忽略此一價值面向時，往往無法洞析政策變遷的真實

目的。雖是如此，基於量化分析的需求，吾人卻仍必須以客觀的角度分析政策變遷這個實際上帶有價值色彩的課題，由事實經驗中掌握政策變遷的動態。關於政策變遷的價值問題，留待其他研究者以質化分析途徑加以討論。

Lindblom 認為任何有關變遷的討論都應該考慮到時間範圍的限制，蓋即使是一連串的小規模改變，由長期累積的觀點來看，都有可能變成是大規模的改變（Braybrooke & Lindblom, 1970: 64），甚是由量變產生質變。因之，對政策變遷的分析必須考量到時間的變數，如以一年、三年、或是十年為一周期，如此才能對變遷的行為提出較為客觀的解釋，進而計算政策變遷的速率。除了時間的橫軸之外，尚有空間的條件，即變遷的幅度可做為縱軸，以觀察政策變遷在目標與手段的變動大小（莊文忠，2004：18），而這個幅度軸的刻度定義就比時間軸來得模糊和有爭議性，如同前文所敘明，變遷大小的認定往往因人、因政策而異，很難置於同一個座標上衡量。換言之，當吾人在討論政策變遷的課題時，首先面臨到的難題是變遷幅度的測量問題，若變遷是一種對現狀的改變，變遷幅度的大小雖可界定為變遷前與變遷後的差距，但何種程度的變遷謂之大？何種程度的變遷謂之小？恐難有定論，會因人的價值觀而異（Braybrooke & Lindblom, 1970: 62）。莊文忠（2004：18）指出，當政策所涉及到的價值變遷為某一個人或團體所重視者，對他們而言，此一變遷就是大；反之，若政策所改變的價值非其所關注者，此一變遷即為小，實難有一個客觀的判準。

當然，有關政策變遷的幅度也不是完全毫無衡量的可能性。如 Lindblom 由政策變遷的社會結果來界定變遷規模的大小，小型的政策變遷是指政策中一些相對不重要的變數有所改變，或在一些重要的變數上進行相對不重要的改變，是一種漸進式的政策變遷；反之，大型的政策變遷則是政策中相對重要的變數有所改變，或是在政策中引進新的或重要的構成要素，屬於非漸進式的政策變遷。其中，漸進式的政策變遷又可分成「重複性變遷（repetitive change）」和「非重複性變遷（nonrepetitive change）」，前者是指改變模式的循環調整，如利率或稅率的升降、預算編列的調整等，均是在一定的範圍內有所波動；後者則是永久性的小幅度改變，如種族隔離政策的取消等，無先例可循的小幅度改變（Braybrooke & Lindblom, 1970: 64-65）。因此，只要能夠指認出政策中重要的目標和工具，就可據以判斷政策的改變幅度為何。

Hogwood 和 Peters 亦提出幾個有關政策變遷的假說，這些假說若能進一步轉化成實務上可操作的測量概念，應用在政策個案的檢證與修正，將有助於研究

者對政策變遷進行量化研究，應是未來值得努力的方向（1983: 225-226）：

- 1.公民（標的人口）屬性方面：包括（1）政策所涉及之公民團體的規模愈大或影響力愈強，愈難產生政策變遷行為。（2）公民團體愈無法從替代的機制中得到相對等的或補償性的利益，愈不會支持政策變遷的舉動。（3）公民團體組織化程度愈強，國家機關愈難做出政策變遷的決定。
- 2.組織屬性方面：包括（1）權責組織的成立年代愈久遠或規模愈龐大，愈難做出政策變遷的決策。（2）權責組織的意識形態愈趨向精緻發展和擴散流行，愈難產生與該意識形態相左的政策變遷。（3）愈常發生政策變遷的權責組織，再次出現政策變遷的可能性愈高。（4）權責組織雇用的專業人員或受高度訓練的人員愈多，愈不會採取政策變遷的行動。
- 3.分配方法方面：包括（1）愈是涉及到直接傳遞服務的政策，愈難產生政策變遷。（2）涉及到價值型塑的政策，愈難產生有效的政策變遷。（3）賦與公民愈大回應空間的政策，如金錢的獎助或獎勵，愈是容易發生變革。

這些假說仍是暫時性命題，必須經過實證的考驗和修正才能成為具有經驗意涵的命題。此外，Hogwood 和 Peters( 1983: 10-12)雖然認為 Lindblom( 1959, 1979)所提出的「漸進主義」可視為政策變遷的一種，不過，他們強調真正的政策變遷並非如 Lindblom 所描述的那樣單純，漸進主義至少在兩個方面是有所不足的：

（1）漸進主義途徑假定每一次的政策改變在規模上（表現在預算或其他相關指標）都是相當的，其實不然，即使在變革的規模上接近，但在政治或行政上的意涵和難易程度卻是有別，這是漸進主義者所未關注到的面向；（2）漸進主義者主張，每次均採取小幅度的修正可以適時地矯正或補救前一政策所犯的錯誤，事實上，每一小步的變革都可能對標的人口產生長期的承諾，政策的不可逆轉性和可延展性都將會形塑未來的政策過程，並不因為變革幅度大小而有所不同。要言之，Hogwood 和 Peters 並不同意漸進式的變革即足以描述或解釋所有的政策變遷現象，必須有更為細膩的討論。

## （二）政策變遷的類型

Hall（1993）根據政策組成要素的變化情形來描述政策變遷的類型，他認為政策的主要要素包括：所欲達成的目標、達成目標的工具、及與此工具相結合的組構，舉例來說，假設某一政策的目標是解決老年族群的經濟生活問題，可供選擇的政策工具包括設計「老人年金制度」和「老人津貼制度」，而與此工具相配

套的組構之一即為「年金費率」和「津貼額度」。政策學習的標的循此分為三種層次：第一層次的學習主要是與工具組構有關的過去經驗，第二層次的學習與各工具選項的考量有關，第三層次的學習雖然較為罕見，乃是涉及到政策背後的層狀目標的改變有關。就此而論，政策變遷的層次亦可區分為三種：一是政策目標的改變，此一層次的政策變遷幅度最大，政策工具與配套措施將隨之修正，除非是外在環境出現巨變，否則此層次的變遷較為罕見；二是政策目標維持不變，而是更替不同的政策工具，此一變遷的幅度並不涉及到基本價值和政策方向的轉折，是屬於較為常見的政策變遷型態；三是政策的目標與工具維持不變，僅是修正工具的配套組構，如費率或額度的調整，由於此一層次的變遷幅度較小，甚至不易為社會大眾所察覺。

Rose 和 Davies 認為治理不是一種選擇，而是一種繼承，必須概括接收前一個政府的政策遺產（1994: 1-2）。兩位作者認為雖然沒有哪一個新上任的執政者願意受到過去的遺產所束縛，期待在其任期內能夠大展身手，給人民耳目一新的感覺，不過，從英國的歷史經驗來看，新上任者能夠選擇的空間實際上是十分有限的，大部分時候都是在熟悉既有政策的運作和受到政治慣性力量的制約，政策的變遷通常不是決策者主觀意志下的自由選擇，而是受到過去的遺產所限制。

由此一角度切入，主政者想要改變所承受的政策遺產有幾種選擇，改變政策目標或政策工具，或是兩者同時改變。因此，新政府上台之後視其對既有政策的滿意與否可以有四種選項（如表二所示），各個選項的特性如下所述（Rose & Davies, 1994: 40-43）：（1）維持例行方案：新政府對其所繼承政策方案的目標與手段均感到滿意，不再提出新方案，甚至在維持相同的政策目標和手段下，擴大既有政策的規模。（2）目標宣示：當社會瀰漫一股對既有政策不滿的低氣壓時，新政府被迫對此一壓力做出回應，此時主政者可能只是向人民宣示新的努力目標，並未付諸實際行動，藉以舒緩人民的不滿和改變對政治人物的感受。（3）工具調整：在既有政策目標廣受人民支持的情況下，執政者不可能冒著選舉落敗的風險而隨意改變政策目標，僅能選擇一些比對手更有效的方案工具。（4）政策創新：主政者不僅是改變政策的目標，同時亦改變達成目標的工具，這是最為困難的變遷型態，不僅必須取得多數人對新目標的支持，而且也要找出能夠達成目標的新手段。



表二 新政府的政策選項

意圖目標 方案手段	不變	改變
不變	維持例行方案	目標宣示
改變	工具調整	政策創新

資料來源：Rose and Davies（1994）,pp. 41.

Lester 和 Stewart（2000）認為政策在執行之後，有時並非是直接走向終結之途，而是改以某種形式繼續存在，論點與 Hogwood 和 Peter 的主張頗為相近。兩位作者認為此種接續情形的出現主要有二種可能：一是立法者在監督過程中檢視政策效能不彰而加以修正；一是來自於官僚體系內部對政策評估的結果。不論是哪一種原因，通常政策變遷會比政策終結更為普遍。就 Lester 和 Stewart 的觀點而言，所謂的「政策變遷」，意指以一個或多個政策取代現有的政策，包括新政策的採行和現存政策的修正或廢止。而政策變遷可能以下列三種形式出現：（1）現有政策的漸進改變；（2）特定政策領域內新法規的訂定；（3）選民重組式選舉之後的重大政策轉變（Lester & Stewart, 2000: 145）。

林水波與王崇斌（1998）以批判取向的政策論述切入，利用解構和重構的情形將政策變遷做一概要式的區隔。首先，兩位作者將政策變遷視為一「建構—解構—再建構」的過程，建構是指原本政策所建立的一套系統化規則，解構是代表原本政策之系統化規則的崩解，而再建構則指建立新的系統化原則，以取代原本政策之系統化原則。依此一邏輯分化，可將政策變遷分成四種類型（如表三所示）。其次，由於政策與環境系絡是相連結的，不論是外在環境的轉變、政策參與者成員的重組及彼此間權力平衡關係的改變、抑或是政策菁英或利害相關人偏好及需求的轉移，均不斷在政策過程中反覆發生，而對現存政策產生變遷的壓力。簡言之，政策變遷在民主開放的多元社會中，乃是一種常態，而非是異例。最後，兩位作者模擬 Kingdon 的分析手法，以文本流、社會關係流、歷史系絡流、政策流、及政治網絡流的滙合，作為開啓政策變遷之機會窗的關鍵。

表三 政策變遷之類型

重構情形 \ 解構情形	有	無
有	政策接續	政策成長
無	政策終結	政策演化

資料來源：林水波、王崇斌（1998），頁 253。

莊文忠（2004）認為，就廣義的範圍而言，政策創新亦是政策變遷的形式之一，如 Roberts 和 King（1996）即持此見解，認為政策創新很少是無中生有的，通常是由過去的政策經驗中得到啓發，甚至是原政策理念的重新組合。但就窄義的範圍而言，政策創新不同於政策變遷，如 Hogwood 和 Peters（1983）即認為政策創新處理的尚未有任何政策解決的問題，它不是在既有政策的基礎上做修正或調整，且新政策必須重新取得存在的正當性，政策變遷是以現行政策為基點，所從事的任何變化。換言之，在窄義的界說中，政策變遷可分為兩大型態：政策接續與政策終結；在廣義的界說中，除了政策接續和政策終結外，尚包括政策創新在內。

下一節將針對狹義的政策變遷和政策創新之間的異同詳細說明之，在此先針對政策接續和政策終結的區辨說明如下（莊文忠，2004：21, 37-38）：（1）政策的涵蓋範圍不同：接續的政策與舊有的政策所涵蓋的標的對象不一致，可能是更多或更少；終結的政策則是對政策的所有顧客停止提供服務或解除管制措施。（2）政策的目標不同：接續的政策是新增或調整一部分的目標；終結的政策則是結束對所有目標的追求。（3）政策的計畫不同：接續的政策是調整舊政策的計畫數目，可能是更多或更少；終結的政策則是刪除所有的計畫項目。（4）政策的組織不同：接續的政策與舊政策在涵蓋範圍、目標、計畫維持不變，祇是改變執行政策的權責機關；終結的政策不是裁撤執行機關，就是將政策自組織的業務中刪除。（5）變遷的影響不同：一般而言，政策接續的變遷幅度較小，其影響層面亦較小，政策終結的變遷幅度較大，其影響層面亦較大。

當然，政策接續的形式亦有程度上的差別，如只改變涵蓋範圍、目標、計畫或組織等四者之一，亦可能同時改變二者以上，當涉及到減少標的對象或組織的數量，或是轉移政策的目標時，此一接續的過程可能引發較大的衝突，導致政策行動者有較強的防衛心理，這是一種「負總和遊戲（minus-sum games）」的政策

變遷，即他們失去的可能比得到的還多（Hogwood & Gunn, 1984: 244）；政策終結則是結束政府在特定政策領域內的政策活動，所引發的反抗和抵制勢必更為激烈。

## 參、狹義的政策變遷與政策創新的辨析

如同政策接續或政策終結一樣，政策創新也是一種改變社會現狀的作為，若採取 Dye 對公共政策的定義：「政府選擇作為或不作為的各種活動（1998: 2）。」則就政策變遷的廣義內涵而言，必須納入政策創新的變遷類型才較為完整，蓋政策變遷可以是由具體作為的不同變化，也可以是由作為轉變成不作為，或是由不作為轉變成作為。正因為如此，許多人容易對此二種政策現象的界線產生困惑，到底政策必須具備多少成分的原創性，才能算是一種創新？是否有客觀的指標可供區辨，諸如預算規模的改變、政策工具的替代、執行機構的轉移、標的人口的調整、或是決策者的異動等？或許我們可以先檢視一下學者們的看法。

經濟學者 Schumpeter 曾對「創新」作如下的註解：是一組新的生產函數，用新的方法結合生產要素或是完成新的產品組合（1939: 88），是以，創新意指不重複過去的生產品模式和複製既有的產品，應用在公共政策上，即是指新的政策內容和新的執行模式。管理學者 Drucker 進一步指出，管理與創新是企業的一體兩面，一個不懂得管理的創業家，不能存活很久；而不懂得如何創新的管理者，也不會存活很久，企業和其他組織的設計，都要以改變為常態，而且要主動積極改變，不只是被動的回應而已（劉毓玲譯，民 89：42）。政策上的創新過程則是指在特定系絡中，首次使用新理念、新技術、新服務、新產品、乃至於新的行政流程或程序，不論這個理念是源自於個人創見、修正或借用他人的想法（Roberts & King, 1996: 5）；或是利用舊的理念來重新組裝，提供不一樣的解決方案。

Roberts 和 King 進一步將政策創新的過程分成四個階段：創造、設計、執行、制度化（1996: 7-8）。各個階段之間的界線並非井然二分，每個階段的持續時間亦無定論，需視障礙排除順利與否而定，在任何一個階段終止，都可視為是政策創新的失敗，此四個階段的特徵可描述如下：

- 1.創造一新理念的浮現與構思，並將此一理念與某種需求、問題或利害關係相結合成為一組解決方案，創新者需要建構因果聯結的模型，增加解決方案的

說服力，才能與理念市場中其他解決方案相互競爭。

- 2.設計—將創新的理念轉換成具體的形式，讓主事者有實體可加以審視，由於主事者是控制重要資源的權力擁有者，如果他們對創新的理念未置可否或予以反對，就很難再繼續往下一個階段發展。
- 3.執行—將創新的理念帶入實際的作法之中，由執行過程中可以檢視創新的理念是否符合預期、是否需要修正和如何修正、及是否對問題的解決有所助益等，由於缺乏過往的經驗可供借鏡，「試誤法」成為主要的執行模式。
- 4.制度化—經過執行階段的測試，失敗的創新理念將被淘汰，成功的創新理念則邁向進一步整合、例行化和擴散至其他政策領域的階段，一旦被其他領域或其他國家所接納，顯示此一新理念的時代已經來臨。

莊文忠（2004：22-23）認為政策變遷<sup>2</sup>與政策創新的區辨可從二個層面進行比較分析，一是「結果」的層面，即回歸到政策的內容與精神，若新、舊政策之間存有相同的核心價值或核心目標時，則政策接續的成分較高；若兩者之間的價值與目標已互不相屬，則政策創新的成分較多。二是「過程」的層面，細辨二者的發展脈絡，可以看出政策創新是「由無到有」的政策過程，是政府以「有作為」取代原來的「不作為」或「無作為」。事實上，政策創新與政策變遷的差別，不僅祇是在結果達成上的差異，也在於如何達成結果的過程上有所不同（Hogwood & Peters, 1983:32）。詳言之，政策變遷與政策創新的差異主要是表現在幾個方面（莊文忠，2004：23-24）：

- 1.政策變遷是對政策現狀的改變，無論是目標、工具、策略及結果都可能會受到政策遺產的影響；政策創新則是採行新型態的目標或工具來解決問題，由於缺乏學習標的和不存在既得利益，政策遺產的制約作用較少。
- 2.政策變遷遭遇利益動員的情形多於政策創新，蓋政策實行後可能出現依附或寄生的上、下游產業，政策的變革對其利益將構成威脅；政策的創新作為則是創造新的政策受益者，這群人只會成為未來政策變革的潛在反對勢力。換言之，政策變遷經常需要面對一群已成氣候的既得利益者，政策的變革形同挑戰其利益，所遭遇到的反抗較強烈；政策創新遭遇到的阻力相對較少，因為相關的團體或聯盟尚未成型，所累積的政治能量較小，動員能力亦較差。
- 3.創新取向的政策學習是對新鮮的方案較感興趣，藉以激發新的政策點子，這些方案是否已經出現成效則非所問，可能必須付出試誤的代價，風險評估極

---

<sup>2</sup>本節所言的「政策變遷」一詞主要是指狹義的界定，即政策接續和政策終結。

為重要；相對地，變遷取向的政策學習則是搜尋他國或他地解決相同問題的方案，移植成功的方案，可以減少犯錯的代價，但移植情境的評估極為重要。

4.政策變遷是改變現有組織的形式，或是組織成員的態度與行為，組織成員需要接受在職訓練；政策創新則是創建新的組織，甄補新的組織成員，組織成員需要接受新生訓練。再者，政策變遷比政策創新更可能牽涉到與其他組織的互動效應，必須注意到與其他組織間溝通協調的工作。

5.政策變遷與政策創新有時間的先後性，創新的政策若能滿足人民的期望和解決問題，最後會出現政策終結的變遷型態；反之，則可能出現政策接續的變遷型態。雖是如此，在結果評估上有其困難度，政策變遷的結果評估比政策創新更難獨立衡量，政策殘留的作用會導致高估或低估變遷的真實效果，且經過愈多次的變遷作為，績效衡量的結果愈難客觀化。

6.政策創新的不確定性高於政策變遷，標的人口的焦慮感較為嚴重，導致心智上的抗拒力較大，主其事者需要更多縝密的事前規劃作業；相對地，政策變遷的推動者需花較多時間在克服組織的結構慣性和標的人口的防禦心理。

由上面的比較不難看出，區辨某一政策究竟是創新的屬性，抑或是變遷的屬性，時間點是一個很好的觀察指標。當某一政策構想的產生是前所未有時，便屬於政策創新；反之，若此一構想提出時已有相類似的政策存在時，則是屬於政策變遷。例如英國在 1908 年首次引進「老人津貼（old age pensions）」政策，是第一次有系統地對老人進行照顧，即是一種創新的作法；在 1948 年實施「全民健康服務（National Health Service, NHS）」，雖然同樣是第一次將全部的醫院國有化，事實上，有許多條文早已經存在於自治市的法規之中，因此，它並不能算是完全的創新（Hogwood & Peters, 1983: 30）。再以我國為例，為促進台灣的經濟發展，民國四十三年制定「外國人投資條例」，民國四十四年又制定「華僑回國投資條例」，二者的條文內容大同小異，只是規範的對象不同，若由時間點判別，前者制定之時間先於後者，因此，前者可視為是一創新的法律，後者僅能視為政策變遷類型中的接續形式。

若將政策變遷細分為政策接續與政策終結二種型態，則此二者與政策創新、政策維持（policy maintenance）的概念可再進一步區辨。如 Hogwood 和 Peters（1983: 27）從計畫性的改變、組織的調整、立法的必要性、及經費的提供等四個面向來區別四種政策活動的「理型（ideal type）」：政策創新、政策接續、政策維持、及政策終結，如表四所示。基本上，政策維持即政策保持原狀，沒有任何

的調整，可視為政策接續的一種型式。依此一政策變遷的分類來評估我國立法院所發動的政策變遷，可以發現大多數的政策變遷是屬於政策接續（即修正既有法案），其次是政策創新（即制定新法案），政策終結（即廢止法案）的個案寥寥可數，如表五所列。

表四 不同政策動態類型的特徵

變遷類型 比較面向	政策創新	政策接續	政策維持	政策終結
計畫性變革	有目的的	有目的的	適應性的	有目的的
組織的調整	沒有已經存在的組織	至少有一個組織實體被調整	非計畫性的組織變革	現存的組織被終止
立法的必要性	沒有已經存在的法令	某些法令已經被取代	法令未曾修改	所有相關的立法被撤銷
經費的提供	沒有已經編列的經費	有些經費繼續存在	預算項目持續存在	所有的經費被停止

資料來源：Hogwood,& Peters（1983）,pp. 27.

表五 第一屆至第五屆立法院通過法律案統計

	制定法律案		修正法律案		廢止法律案		總計	
	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比
第一屆 (1948/5-1993/1)	529	25.4%	1133	54.5%	417	20.1%	2079	100.0%
第二屆 (1993/2-1995/1)	56	25.1%	144	64.6%	23	10.3%	223	100.0%
第三屆 (1995/2-1998/1)	68	25.2%	195	72.2%	7	2.6%	270	100.0%
第四屆 (1998/2-2001/1)	122	21.7%	407	72.4%	33	5.9%	562	100.0%
第五屆 (2001/2-2005/1)	85	15.8%	386	71.9%	66	12.3%	537	100.0%
合 計	860	23.4%	2265	61.7%	546	14.9%	3671	100.0%

註 1：修正法律案中包括只有修正法律名稱的法案在內。

註 2：第一屆共有 90 個會期，第二屆至第五屆各有 6 個會期。

註 3：第一屆制定的新法律案共有 529 件，但立法院資料庫中僅找到 525 件。

資料來源：立法院立法統計（<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>）。

由此可得知：(1) 政策創新基本上是一種全新的政策活動，可由政策方案在問題建構或議程設定等階段是否具備「創造」的屬性來決定，與其他概念的界線較為分明。(2) 政策接續係以既有的政策為基礎，在政策的規劃、執行或評估等階段，重新設計或調整部分的政策內容。(3) 若是在規劃、執行、及評估等階段均未對既有政策做明顯的變更，則為政策維持之型態，此一類型有時與政策接續間難以區辨，以 Hogwood 和 Peters (1983: 33) 的說法來看，政策維持是延續原有政策的各項特徵，只有在規模上有所差異或結果上有所修正而已；政策接續則是設計其他的特徵來取代原有的，以達成相同的或相關的目的。(4) 政策終結通常是在政策的執行或評估階段，結束過時或不適當的政策，包括機關的裁撤、基本政策方向的更改、政策方案的淘汰或財政支出的刪除等。

若借用數學代數的觀念來說明，政策維持是調整各項變數的係數，政策接續是對方程式的要素重新界定，政策創新是整個方程式重新建構，政策終結則是將既有的方程式束諸高閣，不再使用。狹義而言，政策變遷係以政策接續和政策終結為主體，廣義而言，政策創新可視為政策變遷的型態之一。值得說明的是，理論上，某些政策執行時並未能成功達成預期目標，所以必須終止政策的執行；實務上，部分政策也可能因為政府財政資源缺乏、意識形態轉變、或相關團體抗爭等原因而被迫終止。觀察現實政策的經驗可以發現，因理論上的原因而被終止的政策較少，而較無關乎政策本身之效用評估的實務考量或政治考量，反而是政策終結的主要來源。

## 肆、政策變遷的實證研究設計

前文有關政策變遷的討論，主要是琢磨推敲和明確界定此一抽象概念，基本上仍是屬於概念化的階段，對概念的建構與釐清雖有極大的助益，然而卻無法符合科學研究的期待，蓋科學研究是對各種現象進行系統性、控制的、實證性、無關乎道德的、公開的和關鍵性的調查，並受推測此一現象之各種關係的有關理論和假設所指引 (Kerlinger & Lee, 2000: 14)。換言之，吾人尚必須經過操作化的階段，即發展特定的研究程序，在真實世界中對這些概念進行實證的觀察 (Babbie, 2005: 135)，經過此一程序，概念才能擁有飽滿的經驗意涵。基此，本研究乃進一步思索如何將政策變遷的概念付諸實際測量。本節將由變數的操作化定義、研

究範圍與對象、資料來源等方面交待整個研究設計，下一節再就資料處理與分析的初步結果做一描述與解釋。

### （一）政策變遷的操作化定義

Huntington (1971) 在探討政治變遷的概念時，曾經指出對「變遷」的瞭解，必須分成三個層次：幅度，速率與方向。本研究以此為研究政策變遷的核心面向，並結合前文的討論後略作修正，即將幅度與速率統整為變遷的規模，方向以變遷的類型替代之。換言之，本研究將政策變遷區分為兩個主要的觀察面向：變遷的規模與變遷的類型。就政策變遷的規模而言，主要包括二個衡量指標：一是政策變遷的頻率，亦即政策改變的次數，直接計算政策的修正次數即可得知，必須說明的是，根據前文的討論，本研究將政策變遷分為廣義和狹義，分別計算政策創新（制定法律案）、政策接續（修正法律案）和政策終結（廢止法律案<sup>3</sup>）。二是政策變遷的幅度，亦即政策內容改變的比例有多高，由量的角度，法案條文修正數佔全部條文數的比例，即可做為衡量政策變遷幅度的客觀指標<sup>4</sup>。要言之，政策變遷規模的操作化測量方式如下所示：

頻率=變遷次數

幅度=(變遷條文數/變遷後總條文數)\*100%

就政策變遷的類型而言，可以有各種不同的分類標準（詳見第二節有關政策類型的討論），本研究純粹採取量化分析的觀點，結合變遷的頻率和幅度這二個指標構面，將各種政策的變遷分為四種模式（如表六所示）：（I）頻率高，幅度大；（II）頻率高，幅度小；（III）頻率低，幅度大；（IV）頻率低，幅度小。

表六 政策變遷的類型

變遷頻率 \ 變遷幅度	大	小
高	Type I	Type II
低	Type III	Type IV

資料來源：作者自繪。

<sup>3</sup> 下列三種變遷的情況亦不列入變遷次數的計算範圍：（1）只修正法案名稱，未實質修正任何條文內容的法案；（2）暫停適用之法案；（3）未修正本文而僅修正附表之法律案亦不列入變遷次數的計算。

<sup>4</sup> 有關條文的計算方式如下：（1）刪除之條文不列入總條文數計算；（2）增訂之條文列入總條文數計算，如增訂第五十條或第五十條之一均算 1 條。（3）廢止的法律案視為全文變遷。



## （二）研究對象與範圍

政策變遷的觀察單位（units of observation）可以分為隱性（latent）和顯性（clear），所謂「隱性」，係指政策歷經不同時空環境的風化作用，雖然沒有經過法定程序上的變動，但可能逐漸出現質變的情形，行政裁量權即是主要催化劑。誠如 Hogwood 和 Peters 所言：「所有政策的運轉過程都是動態的，即使在組織的結構和人事維持不變的一段時間，顧客（公民）所受到的服務總量亦不可能完全一樣（1983: 25）。」所謂「顯性」，係指經過法定程序所做的修改，如大法官會議的釋憲、立法院的三讀立法或行政院의 決議等。相對而言，隱性的政策變遷在本質上是較難以觀察的，遑論及予以定性或定量，應適合運用質化的研究方法探討之；顯性的政策變遷則可透過法令公布、會議記錄、檔案文件等資料來分析，甚至加以定性和定量，可以利用量化的研究方法分析之。基本上，本研究主要是以顯性的政策變遷為觀察單位。

本研究係以 1993 年立法院全面開放改選後的第二屆至 2005 年的第五屆為資料蒐集範圍，屬於縱時性的研究（longitudinal research），分析各個政策隨著時間的演進所產生的變遷，分析對象包括：（1）1993 年以前制定且在 1993 年以後曾經修正或廢止的法律案；（2）1993 年以後制定的法律案。此一性質的研究雖然較為複雜，所費時間與成本較多，但相對地，它可以詳細探討各類型政策的生命週期，提供較為豐富的資訊和較強的解釋力，描繪台灣立法政策變遷的整體圖像，有助尋找政策變遷的軌跡。

## （三）分析方法

社會科學中常用的分析方法主要可分為量化分析和質化分析這兩種途徑，各有其優點和限制，兩者的區別如表七所列。雖然大多數有關政策變遷的文獻多是採取質化分析的方法，但採取量化分析途徑者亦不乏其例，如 Baumgartner 和 Jones（1993）、Gunther（1996）、Sabatier 和 Jenkins-Smith（1993）等人的研究即為明例。本研究係以分析第二屆至第五屆立法院所通過的各項法案，分析其變遷的頻率和幅度，在性質上適合應用量化分析法，本研究所使用的統計軟體則是 SPSS10.0 中文版。

表七 質化研究與量化研究的比較

量化研究	質化研究
測量客觀的事實	建構社會的真實，文化的意義
將焦點放在變項	將焦點於在互動的過程
信度是主要的關鍵	誠實是主要的關鍵
價值理念是中立	價值理念是當下及明確
獨立的情境系絡	情境限制
許多個案、受試者	很少的個案、受試者
統計的分析	主題式的分析
研究者是獨立的	研究者參與其中

資料來源：王佳煌、潘中道等譯（2002），頁 32。

#### （四）資料來源

由於國會不但是政策合法化過程的重心，也是民主國家的權力與利益的競逐場，經由民主程序所選出之國會議員代表人民組成國家立法機關，象徵著社會多元利益的對話與協商，在政策合法化過程中，歷經提案、討論、說服、折衝等階段，以「共識決」和「多數決」的方式形成「公意」，最終產出政策或法律，可說是觀察政策變遷現象最佳場域，而政策係為促進或保護社會的某種集體目的所做的政治決定，立法則是將此一政策付諸實現的重要過程（羅傳賢，1996：72）。是以，所謂「立法政策」即是指經過合法化過程的政策統稱，例如全民健康保險法、廢棄物清理法、政府採購法等，均為立法政策的構成分子。相對於其他政府機關，政策資訊的透明度和可取得性是最高的，是以，本研究選擇第二屆至第五屆立法院所通過的法案為研究對象，就此而言，立法院的相關統計資料和文件檔案是最好的資料來源，本研究主要是蒐集自立法院公報<sup>5</sup>和立法院法律系統<sup>6</sup>內的相關資訊。

<sup>5</sup> 網址為 <http://lci.ly.gov.tw/>

<sup>6</sup> 網址為 <http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw>

## 伍、政策變遷實證分析的討論

### （一）總體層次的政策變遷情形

本研究將政策變遷區分為政策創新（制定）、政策接續（修正）與終結（廢止）這三種形式，討論的焦點則是集中在後二者，誠如羅傳賢（1996：305）所言：「作為政府與人民共信共守的法律，只是經過妥協而制定的規範，其所代表的正義只是立法當時的相對正義，而非永遠不變的絕對正義。因此，任何法律自從公布施行之日起，即必然地面臨被修正或被廢止的命運。」一針見血地指出法律必須配合社會客觀情勢的改變而改變，否則不但將失去規範的功能，更可能成為阻礙社會進步的絆腳石。

所謂法律之修正，乃對現行有效法律的部分內容，加以變更刪除、追加或補正，致意識性地變更法律內容之謂（羅傳賢，1996：305）。依據我國中央法規標準法第二十條之規定，法規有出現以下情形之一者，應加以修正：（1）基於政策或事實之需要，有增減內容之必要者。（2）因有關法規之修正或廢止而應配合修正者。（3）規定之主管機關或執行機關已裁併或變更者。（4）同一事項規定於二以上之法規，無分別存在之必要者。（5）法規修正之程序，準用本法有關法規制定之規定。

所謂法律之廢止，即因情勢變遷或因任務完成，已無存在之必要，而依法定程序，將現行有效之法規予以廢棄，而不再適用之謂（羅傳賢，1996：309）。依據我國中央法規標準法第二十一條之規定，法規有出現以下情形之一者，應加以廢止：（1）機關裁併，有關法規無保留之必要者。（2）法規規定之事項已執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要者。（3）法規因有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要者。（4）同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者。

依據立法院職權行使法第十三條之規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」此即屆期不連續原則，是以，每一屆國會之立法行為均是獨立事件，可就各屆之政策變遷情形進行比較分析。由表八之數據可以得知，就各屆的變遷情形而言，第四屆的政策變遷案件數為最多，共有 550 件，佔總數的三分之一左右（550/1569），且無論是政策創新或是政策接續，其案件數均為歷屆中最高者（分別為 122 件和 395 件）；第五屆廢止的案件數則為歷屆中最高者，佔總數的一半左右（66/129）；

第二屆的政策變遷案件數則居末位。就三種政策變遷的類型而言，政策接續的比例為最高，約佔七成左右，其次則是政策創新，約佔二成，政策終結的比例為最少，約佔一成左右。

表八 1993 至 2005 年立法政策變遷的統計（以屆數為單位）

	制定法律案		修正法律案		廢止法律案		總計	
	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比
第二屆 (1993/2-1996/1)	56	25.2%	143	64.4%	23	10.4%	222	100.0%
第三屆 (1996/2-1999/1)	68	25.6%	191	71.8%	7	2.6%	266	100.0%
第四屆 (1999/2-2002/1)	122	22.2%	395	71.8%	33	6.0%	550	100.0%
第五屆 2002/2-2005/1)	85	16.0%	380	71.6%	66	12.4%	531	100.0%
合 計	331	21.1%	1109	70.7%	129	8.2%	1569	100.0%

註 1：本表已經扣除只修正法案名稱、只修正法案附表及行政院以行政命令廢止的法律案，而同一法案在同一日內修正 2 次之法律案以 1 次計算，故本表中修正法律案之數字與立法院法律統計（詳見表三）之數字略有出入。

註 2：根據立法統計，第二屆至第五屆的修正法律案應有 1111 件，但本研究僅查詢到 1109 件。

資料來源：整理自立法院立法統計。

另一方面，就目前我國的國會制度而言，立法院每三年改選一次，每年有二個會期，亦即每一屆國會各有六個會期，依據會期不繼續的議事原則，每一個會期的立法行為亦為獨立事件，可就各個會期的政策變遷現象進行比較分析。由表九之數據可以得知，在六個會期當中，以最後一個會期的政策變遷案件數為最多，約佔二成左右（311/1569），此或許與立法委員之任期即將結束，為了衝「業績」不無關係；第五會期則是各會期中政策變遷的案件數最少者，是否與立法委員的選舉將至，現任者為鞏固票源和爭取政黨提名，無心於議事有關，值得再做深入的探討。

表九 1993 至 2005 年立法政策變遷的統計（以會期為單位）

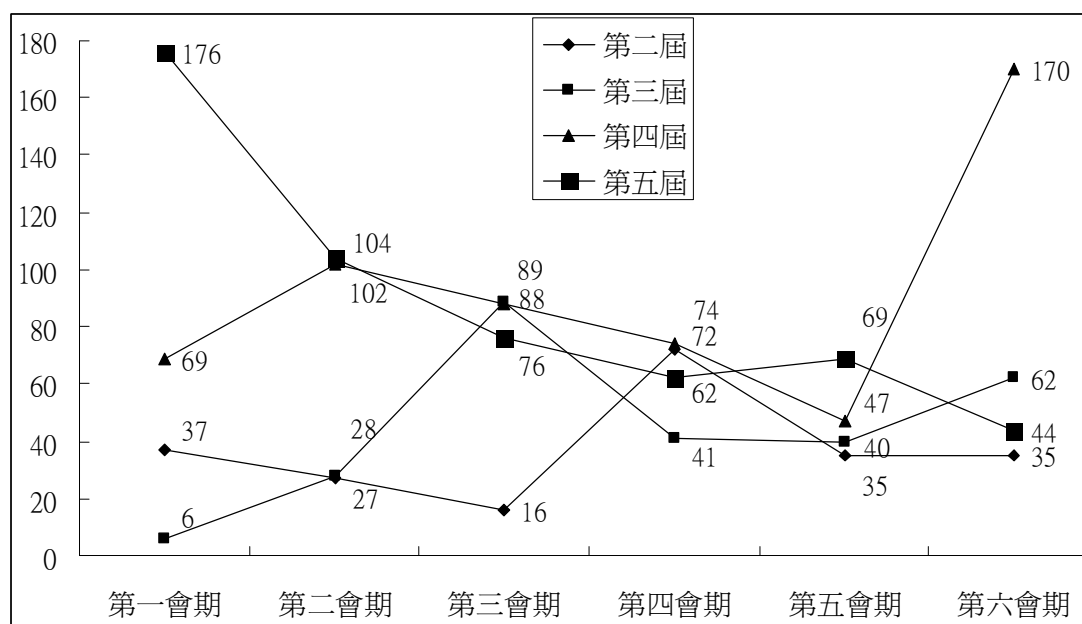
	制定法律案		修正法律案		廢止法律案		總計	
	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比	案件數	百分比
第一會期	33	11.5%	211	73.3%	44	15.3%	288	100.0%
第二會期	52	19.9%	192	73.6%	17	6.5%	261	100.0%
第三會期	50	18.6%	188	69.9%	31	11.5%	269	100.0%
第四會期	40	16.1%	190	76.3%	19	7.6%	249	100.0%
第五會期	52	27.2%	128	67.0%	11	5.8%	191	100.0%
第六會期	104	33.4%	200	64.3%	7	2.3%	311	100.0%
合 計	331	21.1%	1109	70.7%	129	8.2%	1569	100.0%

註 1：本表已經扣除只修正法案名稱、只修正法案附表及行政院以行政命令廢止的法律案，而同一法案在同一日內修正 2 次之法律案以 1 次計算，故本表中修正法律案之數字與立法院法律統計（詳見表三）之數字略有出入。

註 2：根據立法統計，第二屆至第五屆的修正法律案應有 1111 件，但本研究僅查詢到 1109 件。

資料來源：本研究整理。

若同時觀察各屆與各會期的政策變遷情形，如圖一所示，以第五屆第一會期的 176 件為最多，第四屆第六會期的 170 件居次，這兩個會期的時間相互連續，是民進黨執政後第一次立法委員改選前後（2001 年 9 月至 2002 年的 8 月），若就此下結論指出，政黨勢力的改變為影響政策變遷的因素，似乎仍有待商榷，蓋自第五屆第二會期之後，政策變遷的案件數亦明顯下滑。整體言之，由屆期和會期的角度觀察台灣政策變遷的情形，似乎難以理出一個明顯的模式。



圖一 1993 至 2005 年各屆與各會期的立法政策變遷情形

資料來源：本研究自繪。

## (二) 個體層次的政策變遷情形

由前文的表八可以得知，自第二屆至第五屆為止，若廣義的界定政策變遷，則出現 1569 次的政策變遷；若採取狹義的定義，則是出現 1238 次的政策變遷。無論是廣義或狹義，吾人都可以根據常識判斷，這些變遷現象不會平均分布在所有的政策上。換言之，有些政策被創造出來之後，即不再有任何的變動，有些政策則是一改再改，甚至走向終結之途。因此，除了觀察總體層次的政策變遷情形外，以單一政策的變遷情形做為分析單位，則是本研究另一個重點。

如表十所示，在廣義的政策變遷中，政策創新的變遷次數以 0 計算，則在 785 個法律案中，平均每一個法律案的變遷次數為 1.58 次，變遷次數最多為 15 次，最少為 0 次；以百分位數來看，至少有四分之一的法律案在這十二年來沒有任何變化（精確的數字為 217 個法律案），半數以上的法律案曾經變遷過 1 次，四分之一的法律案曾經變遷過 2 次。而在狹義的政策變遷中，則是將政策創新排除在外，在 568 個法律案中，平均每一個法律案的變遷次數為 2.18 次，變遷次數最多為 15 次，最少為 1 次；以百分位數來看，至少有四分之一的法律案在這十二年來有過 1 次的變遷，半數左右的法律案曾經變遷過 2 次，四分之一的法律案曾經變遷過 3 次。

就政策變遷的次數觀察，如同前文所述，各個政策變遷的速率不一，少者數十年不動如山，多者一、二年即為之一變。從規範性的角度，對政策變遷的次數多寡有兩種截然不同的詮釋，有人認為政策變遷過於頻繁，是政策制定時思慮不周，政策品質不佳的最好證據；也有人認為由於外在的環境不斷地在變化，密集的政策變遷表示決策者能夠審時度勢，是政策具有回應力的展現，此或許必須透過對其立法理由進行內容分析，才能獲致較為客觀的結論。

表十 1993 至 2005 年立法政策變遷頻率的描述性統計

統計量	廣義的政策變遷	狹義的政策變遷
有效個數	785	568
遺漏值	0	217
平均數	1.58	2.18
中位數	1	2
標準差	1.81	1.79
最小值	0	1
最大值	15	15
總和	1238	1238
25 百分位數	0	1
50 百分位數	1	2
75 百分位數	2	3

資料來源：本研究統計。

吾人可以進一步計算變遷的條文總數，再以變遷頻率為分母，即可統計出每一次變遷的改變量，其公式如下所示，結果則呈現在表十一。

$$\text{變遷條文總數} = \sum_{i=1}^n c_i$$

$c_i$ ：第*i*次政策變遷的條文數

$n$ ：變遷頻率

$$\text{平均變遷條文數} = \frac{\sum_{i=1}^n c_i}{n}$$

由表十一可以看到，累加計算各個法律案的變遷條文數，每一個法律案變動的總條文數的平均值為 30 條，最少的只有修正 1 條，最多的修正 495 條；若考量各個法律案變遷的次數不一，則平均每一個法律案每一次變動條文數的平均值為 15 條，最少的只有修正 1 條，最多的修正 308 條。兩者的標準差分別為 48 條和

21 條，顯見各個法律案的變遷差異頗大。

表十一 1993 至 2005 年立法政策變遷條文數的描述性統計

統計量	變遷條文總數	平均變遷條文數
有效個數	568	568
遺漏值	217	217
平均數	30.30	14.67
中位數	15	10
標準差	47.67	21.23
最小值	1	1
最大值	495	308
總和	17213	17213
25 百分位數	7	4
50 百分位數	15	10
75 百分位數	33.75	17

資料來源：本研究統計。

誠如前一節所述，政策變遷規模的另一個測量面向厥為變遷的幅度，計算方式亦如前一節所示。由表十二可以得知，在廣義的政策變遷中，政策創新的變遷幅度以 0 計算，則在 785 個法律案中，平均每一個法律案的變遷幅度為 33.2%，亦即每一個法律案每次變動的條文數約佔總條文數的三分之一，變遷幅度最大為超過 100%（即原法律案不但有刪除部分條文，同時又增訂部分條文），最小為 0%；以百分位數來看，至少有四分之一的法律案在這十二年來沒有任何變化（精確的數字為 217 個法律案），半數左右的法律案變遷幅度為 15.1%，至少四分之一的法律案變遷幅度為 53.9%。而在狹義的政策變遷中，則是將政策創新排除在外，則在 785 個法律案中，平均每一個法律案的變遷幅度為 45.9%，亦即每一個法律案每次變動的條文數佔總條文數的一半弱，變遷幅度最大為超過 100%，最小為 0.48%；以百分位數來看，至少有四分之一的法律案變遷幅度為 12.1%，半數左右的法律案變遷幅度為 33.8%，至少四分之一的法律案變遷幅度為 100%，亦即全文變遷。

就政策變遷的幅度觀察，Lindblom 等人即認為小幅度的政策變遷是一持續性的過程，是解決政策問題的最佳策略（Braybrooke & Lindblom, 1970: 86）。換言之，漸進式的政策變遷模式在政治上較易被接受，且能夠即時發現政策錯誤之處，遠比曠日廢時的大幅度改變更符合效率的要求。不過，由前面的實證分析可



以發現，仍有不少的政策是屬於大幅度的政策變遷，可見激進式的政策變遷並非不可能，或許吾人未來應該再深入探討的是哪些類型的政策屬於小幅度的變遷？哪些又是大幅度的變遷？除了政治可行性的考量外，應該還有其他的因素在發揮作用，這些因素又是什麼呢？

表十二 1993 至 2005 年立法政策變遷幅度的描述性統計

統計量	廣義的政策變遷	狹義的政策變遷
有效個數	785	568
遺漏值	0	217
平均數	33.19	45.87
中位數	15.14	33.83
標準差	38.28	38.00
最小值	0	0.48
最大值	116.13	116.13
25 百分位數	0	12.05
50 百分位數	15.14	33.83
75 百分位數	53.85	100

資料來源：本研究統計。

最後，吾人可根據變遷頻率和變遷幅度這兩個面向，以平均值為切割點，將所有的法律案分為四種類型。在廣義的政策變遷中，785 個法律案中有 13.0% 的比例屬於「變遷頻率高、變遷幅度大」的類型，23.6% 的比例屬於「變遷頻率高、變遷幅度小」的類型，23.6% 的比例屬於「變遷頻率低、變遷幅度大」的類型，39.9% 的比例屬於「變遷頻率低、變遷幅度小」的類型。要言之，有四成左右的政策處於穩定少變的狀態。但在狹義的政策變遷中，568 個法律案中僅有 2.5% 的比例屬於「變遷頻率高、變遷幅度大」的類型，26.2% 的比例屬於「變遷頻率高、變遷幅度小」的類型，39.6% 的比例屬於「變遷頻率低、變遷幅度大」的類型，31.7% 的比例屬於「變遷頻率低、變遷幅度小」的類型。要言之，有四成左右的政策屬於少有變遷，一旦發生變遷即為大幅度的改變。

表十三 廣義的政策變遷類型

變遷頻率 \ 變遷幅度	大	小	合計
高	102 (13.0%)	185 (23.6%)	287 (36.6%)
低	185 (23.6%)	313 (39.9%)	498 (63.4%)
合計	287 (36.6%)	498 (63.4%)	785 (100.0%)

資料來源：本研究統計。

表十四 狹義的政策變遷類型

變遷頻率 \ 變遷幅度	大	小	合計
高	14 (2.5%)	149 (26.2%)	163 (28.7%)
低	225 (39.6%)	180 (31.7%)	405 (71.3%)
合計	239 (42.1%)	329 (57.9%)	568 (100.0%)

資料來源：本研究統計。

歸納言之，經過本節的初步分析與描述後，吾人對政策變遷的模式已經有了總體性的瞭解，並得到辨識政策的穩定性與變動性，未來可供繼續研究的方向至少包括：

1. 本研究透過量化分析法測量到客觀的變遷數據，無法完全解釋政策變遷的原因，因此，本研究期待透過質化的內容分析法的應用，可以蒐集立法公報、書籍和報章雜誌上有關特定政策變遷的內容，尋找可解釋政策變遷的證據，提供未來制度改革的參考依據，或是做為評估國會績效的面向與具體指標。
2. 本研究僅呈現出政策變遷的數量問題，未來必須再深入處理有關政策變遷的品質問題，亦即政策變遷的頻率高低與幅度大小所代表的意涵為何？頻率愈高或幅度愈大是象徵著政策對環境變化的高度適應性，抑或是立法品質的粗劣不堪，此一解釋可能涉及到價值層面的判斷。
3. 本研究分析的時間範圍僅從 1993 年至 2005 年，仍稍嫌短暫，無法完全展現

政策的生命週期，未來若能拉長分析的時間範圍，如自第一屆立法院成立或自民國成立後所制定的各種法律案，應能觀察到更多樣化的政策變遷態樣。

## 陸、結論

二十一世紀初的兩個重要趨勢為全球化與權力下放，對政府的治理模式形成三種挑戰（Kettl, 2000: 495）：（1）適應的問題—如何調整傳統的科層組織結構與人事制度，著手從事水平與垂直的整合，使其更符合民主課責的精神；（2）能力建立的問題—強化政府在變遷社會中的有效治理與管理的能力，擴大從事公共事務者的視野；（3）規模的問題—重新梳理不同治理層級的功能，界定各級政府應該扮演的角色，執行組織再造的任務。此三大挑戰無論是在結構面、管理面、或思維面，都觸動政府在全球化的潮流下應該進行治理模式變革的神經，從而在制度與政策方面有所革故鼎新，在全球化的歷史洪流中站穩腳步，重塑國家的競爭優勢，是以，有關政策變遷的研究乃逐漸受到學界的重視。

總結國內外的相關文獻不難發現，政策變遷實為政策循環過程極為重要的一環，不過，由相關文獻的檢視中亦可發現，雖然有關政策變遷的討論可歸納為循環途徑、機會途徑、學習途徑、共識途徑及設計途徑等（莊文忠，2004），但其焦點均是集中在政策變遷的成因上，較少論及政策變遷本身的變化模式。再者，國外學者採取量化研究方法分析政策變遷的研究雖不乏其例，國內學者對於政策變遷的相關研究極為少見，研究主題不是仍偏重於理論性概念的論述和分析性架構的建立（林水波、王崇斌，1998；孫煒，2002），就是著重於分析單一個案的政策變遷模式（段重祺，民 73；許道然，1999；張瓊婷，1999；劉阿榮，2001；魯炳炎，2003；莊文忠，2004），尚欠缺總體層次的資料分析。職是之故，本研究以既有的理論為基礎，除了釐清政策變遷的概念外，亦嘗試進行操作化測量，應用量化分析方法描述政策變遷的規模與類型，不但可以填補有關政策變遷動態分析的不足，也可以拓展量化方法在政策研究領域的應用。最後，本研究結合學理論證和個案分析，促成理論與實務間的對話，適足以發揮拋磚引玉之效果，增加政策研究的廣度。

## 參考文獻

- 王佳煌、潘中道等譯，2002，**當代社會研究法：質化與量化途徑**。初版，台北市：學富文化。
- 林水波，1990，**公共政策論衡**。初版，台北市：作者自印。
- 林水波、王崇斌，1998，「政策論述與政策變遷的關聯性--批判取向的分析」，**台灣政治學刊**，第3期，頁245-273。
- 林忠正，1990，「從經濟變遷探討立委質詢議題所凸顯的金錢政治」，收錄於增額立委問政表現評估小組，**立法院擂台：增額立委問政評估**。初版，台北市：時報文化。
- 胡龍騰、黃瑋瑩、潘中道譯，2000，**研究方法：步驟化學習指南**。初版，台北市：學富文化。
- 張瓊婷，1999，「臺灣資源回收政策變遷之分析」，**環境工程會刊**，第10卷第1期，頁19-30。
- 莊文忠，2004，**政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析**。政治大學公共行政學系博士論文。
- 許道然，1999，「從政策變遷觀點論我國公教住宅政策之演變」，**人事管理**，第36卷第2期，頁10-23。
- 段重祺，民73，「政策評估與政策變遷：麥寮計劃與林口計劃的個案比較分析」，**政治學報**，第12期，頁311-335。
- 孫煒，2002，「政策次級系統與政策典範--政策變遷之模型建構」，**政治學報**，第34期，頁123-148。
- 魯炳炎，2003，「我國工業專用港轉型改制為工商綜合港之公共政策觀點--政策網絡與政策變遷的應用」，**政策科學論叢**，第19期，頁255-296。
- 劉阿榮，2001，「治權轉移與政策變遷--以環保／經濟政策為例」，**社會文化學報**，第12期，頁85-113。
- 劉毓玲譯，Peter F. Drucker 著，民89，**21世紀的管理挑戰**。初版，台北市：天下文化。
- 羅傳賢，1996，**立法程序與技術**。初版，台北市：五南。
- Amenta, Edwin and Theda Skocpol. 1989. "Taking Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century," In F.G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*. New York: Oxford University Press.

- Babbie, Earl. 2005. *The Basics of Social Research*. 3<sup>rd</sup> ed. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Bardach, Eugene. 1976. "Policy Termination as A Political Process," *Policy Sciences*, 7(2):123-131.
- Baumgartner, Frank R. and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Behn, Robert D. 1976. "Closing the Massachusetts Public Training Schools," *Policy Sciences*, 7(2):151-171.
- Behn, Robert D. 1977. "The False Dawn of the Sunset Laws," *The Policy Interest*, 49:103-118.
- Behn, Robert D. 1978. "How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator," *Policy Analysis*, 4(3):393-413.
- Bennett, Colin J. and Michael Howlett. 1992. "The Lesson of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change," *Policy Sciences*, 25:275-294.
- Braybrooke David and Chareles E. Lindblom. 1970. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: Macmillan.
- Brinkerhoff, Derick D. and Benjamin L. Croby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield, N. J.: Kumarian.
- DeLeon, Peter. 1978a. "Public Policy Termination: An End and a Beginning," *Policy Analysis*, 4(3): 369-392.
- DeLeon, Peter. 1978b. "A Theory of Policy Termination," In May, J. V. and A. Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*. Beverley Hills, Calif: Sage.
- Dye, Thomas R. 1998. *Understanding Public Policy*. 9<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, N. J.: Prentice-Hall.
- Gunther, Richard 1996. "The Impact of Regime Change on Public Policy: The Case of Spain," *Journal of Public Policy*, 16,2:157-201.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, 25 ( 3 ) :275-297.
- Hayes, Michael T. 1992. *Incrementalism and Public Policy*. New York: Longman.

- Hayes, Michael T. 2001. *The Limits of Policy change: Incrementalism, Worldview, and the Rule of Law*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Hogwood, W. Brian and B. Guy Peters. 1983. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press.
- Hogwood, W. Brian and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. 1971. "The Change to Change." *Comparative Politics*, April, 283-322.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, and James L. True 1998. "Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-1995," *The Journal of Politics*, 60 (1) :1-33.
- Kerlinger, Fred N. and Howard B. Lee. 2000. *Foundations of Behavioral Research*. 4<sup>th</sup> ed. Singapore: Thomson Learning.
- Kettl, Donald F. 2000. "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 60(6):488-497.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2<sup>nd</sup> ed., New York: HarperCollins.
- Kübler, Daniel 2001. "Understanding Policy Change With the Advocacy Coalition Framework: An Application to Swiss Drug Policy," *Journal of European Public Policy*, 8(4):623-641.
- Kuhn, Thomas S. 1970. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2<sup>nd</sup> ed., Chicago: University of Chicago Press.
- Lester, James P. and Joseph Stewart, Jr. 2000. *Public Policy*. 2<sup>nd</sup> ed., Belmont, Calif: Thomson Learning.
- Lindblom, C. E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, 19:79-88.
- Lindblom, C. E. 1979. "Still Muddling, not yet Through," *Public Administration Review*, 39:517-526.

- Munger, Michael C. 2000. *Analyzing Policy*. New York: W. W. Norton & Company.
- Ostrom, Elinor. 1999. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework," In Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Roberts, Nancy C. and Paula J. King. 1996. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rose, Richard. 1991. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 2:3-30.
- Rose, Richard and Phillip L. Davies 1994. *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rothstein, Bo and Sven Steinmo. 2002. *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*. New York: Palgrave MacMillan.
- Sabatier, Paul A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21:129-168.
- Sabatier, Paul A. (ed.) 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: A Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," In Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schlesinger, Jr., Arthur M. 1986. *The Cycles of American History*. Boston : Houghton Mifflin Company.
- Schumpeter, Joseph A. 1939. *Business Cycle: A Theoretical, Historical and Statistic Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw-Hill.
- Zahariadis, Nikolaos. 1999. "Ambiguity, Time, and Multiple Streams," In Sabatier, Paul A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.