

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

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

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 92-2414-H-004-071-

執行期間：2003年08月01日至2004年07月31日

計畫主持人：陳敦源 國立政治大學公共行政學系副教授

計畫參與人員：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學公共行政學系

中華民國 92 年 10 月 31 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

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

計畫編號：NSC 92-2414-H-004-071-

執行期限：92年8月1日至93年7月31日

主持人：陳敦源 政治大學公共行政學系(donc@nccu.edu.tw)

參與人員：

一、中英文摘要

公共政策結果通常隱含一國政策治理過程的實況，也是學界探索公共治理（public governance）主要的研究焦點。公共行政學界通常從民主回應性（democratic responsiveness）、官僚專業性（bureaucratic professionalism）與利益團體政治（interest group politics）等角度來檢視公共政策過程，其主要目的是藉由檢視「誰治理（who govern）？」這個古老的政治學議題，從中萃取政策規劃與執行實務運作的指導原則。然而，學界一直缺乏可以探索政策治理過程結構變遷的理論，來協助學界瞭解各種時空環境所造成決策結構的變遷實況。近來，一種從實證政治學理論所衍生出來關於「否決者」（veto players）的研究，剛好可以提供這樣一個理論架構，讓研究者可以從政策「否決者」的角度，探索政策治理結構長期的變遷。本研究選擇以台灣全民健保政策為核心，檢視在各階段、各個不同政策議題之下，三種主要政策否決者（政務人員、國會、與官僚體系）對於全民健保政策否決能力之消長與互動關係。本研究的結論如下，政策否決者是以制度性的為主，但是不論是行政領導還是國會主權的概念，都必須從個別立委與部會的觀點出發，行政立法互動是一個動態過程，需要動態性的工具來研究，而否決者

概念應該再做釐清。至於到底是行政領導、國會主權、還是官僚自主的問題，就全民健保的狀況是「看情形」。

關鍵詞：否決者、公共政策過程、全民健保、政務領導、國會監督、官僚自主

Abstract

Policy outcomes are the outputs of a nation's governing structure. Scholars in the field of public administration often study the process through three major approaches: democratic responsiveness, bureaucratic professionalism, and interest group politics. However, none of the approaches can help us to understand the constant changes of "power maps" in the process. Recently, a series of comparative study on "veto players" seems to shed some light on the problem. Under different institutional rules, according to the new approach, we can identify critical veto players to depict and classify the power maps of the governing structure. This study will follow this idea to study the changing relations of forces between three major veto players: executive leaders (elected and appointed politicians), congress, and bureaucracy in the field of Taiwan's National Health Insurance policy. This study can

produces answers to the following three theoretical and practical questions. First, it can offer an unified approach to participate in the debate between arguments about "executive dominance," "congressional dominance," and "bureaucratic autonomy." Second, after the year 2000 party turn-over in Taiwan, the critical issue of whether bureaucracy is "running away" can be answered empirically through this study. Lastly, for those who are searching for "localized power map" to analyzing political feasibility in Taiwan, this study is a primary but useful beginning. Our preliminary conclusions are as follows: (1) Constitutional veto plays (executive and legislature) are keys to public policy making; (2) The unit of analysis in executive and legislature is department and individual legislator; (3) Veto players are playing in a dynamic executive-legislative environment; (4) Who is veto player can be a good follow-up research topic; (5) Which one is true? "executive dominance," "congressional dominance," or "bureaucratic autonomy." Our answer is "it depends."

Keywords: Veto Players, Public Policy Process, National Health Insurance, Executive Leadership, Congressional Oversight, Bureaucratic Autonomy

二、緣由與目的

(一) 研究緣由與目的

本研究的目的有三，(1)從理性選擇制度論的角度，應用制度「否決者」(veto players; Tsebelis, 2002)的理論建構與轉化，對「誰掌控官僚體系」(who controls

bureaucracy?)的問題提出新的理論解釋。(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而設定的評估架構。

上述的研究目的，都不脫離作者過去五年長期研究民主與官僚問題的大方向。理論發展方面，作者一直從事理性選擇制度論的發展與應用工作，本研究引進制度「否決者」的概念，也是應用理性選擇制度論的另一個嘗試，而主要研究問題「誰掌控官僚體系」，也是作者對於民主轉型與鞏固當中台灣民主治理結構變化最關注的問題；經驗驗證方面，作者對於官僚體系控制的經驗研究，也持續過去兩年針對對特定功能(府會聯絡機制)與政治組織(國民黨)的研究路徑，選擇從單一政策的個案研究出發，預期能夠從更全面且深入的面向，來檢視政策過程中，官僚體系相對於其他制度否決者的權力運作實況；最後，在公共行政學界最關心的實務應用方面，本研究能夠提昇決策者或是公共管理者應用政治管理工具時的知識背景，尤其是從「否決者」的角度所提出的理論與經驗研究結果，預期能夠提昇本土政策分析政治可行性評估的內涵。

1. 理論背景：

了解政治權力的行使是政治學界的天職，從最早「誰如何在何時得到什麼？」(Who gets what, when, and how; Lasswell, 1958)的問題，到「誰統治」(Who governs ? Dahl, 1961)的問題，學者對權力路徑的研究，從來沒有間斷過，近來由於新制度論的興起，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，雖然過去政學者已經從「形式－法律」(legal-formalism; Easton, 1993: 191-94)的角度對制度有許多的研究，但是新制度論的討論，尤其是理性選擇新制度論的加入，讓學者從理性抉擇、策略互動、與交易成本的角度，對權力圖像的有了更深入的了

解。新制度論將制度視為一種相對的遊戲規則，也是一種動態的均衡狀態(equilibrium; Calvert, 1995; Shepsle, 1986, 1989)，因為它一方面可以規範人的行為，另一方面，制度的設計與選擇，又是參與團體或個人集體偏好某種形式的結合，這種對制度的動態看法，深深影響著學界近十餘年對政治權力行使的看法。

對台灣而言，學界跟隨這股世界學術潮流的同時，也認知道我們正歷經民主轉型與鞏固的階段，相對於英美政治制度相對穩定的民主國家，研究台灣可以讓我們看到更多制度是為一種動態、相對之遊戲規則的面向，這也應該是研究台灣問題對國際學界可以貢獻的關鍵所在。然而，對於制度的研究，如果侷限在政治學界的範疇，總是脫不開選舉制度與憲法體制兩個面向，這兩個面向雖然是政治運作最重要的面向，但是，它卻未必能夠完全掌握一國政治產出(potential outcomes)的最後結果，主要原因是修憲與選舉都是廣義「民主治理」(democratic governance)的一部份而已，如果就選舉週期而言，通常都是以年來計算的，當選舉結束、治理開始的時刻，也就是「三百六十五天的治理」問題，「誰統治」的問題在轉型的過程中有了不同的風貌，通常，政治學者也會注意到人民直接參與利益團體參與的部分，數十年的研究也有非常好的知識累積，但是有趣的是，政治學者卻忽略了民主治理過程中官僚體系的研究。

若從政治產出的角度回溯，官僚體系對政策產出有著不可磨滅的影響力(Bourke, 1984; Downs, 1967; Meier, 1989)，近來「代理人理論」(agency theory; Arrow, 1985; Weingast, 1981, 1984)因理性選擇理論的引領進入政治學界，學者才漸次重視官僚體系的政治控制問題，這些學者站在官僚體系是執行者而非決策者的角度，想了解官僚體系「聽話」程度(下一部分將回顧)；當然，公共行政學界自 1900 年代從政治學界分家出來之後(Wilson, 1887)，研究官僚體系的地位與運作成為天職，但是，與政治學者比較起來，公共行政學者並非單從政治控制行政的角度出發來理解「三百六

十五天的治理問題」，他們也從規範性的角度，提出官僚體系作為一個獨立的權力實行者正當性的論述，認為官僚體系從「公共利益」(public interest)出發所提出的政策建議，反而更能兼顧公平與正義，彌補民主政治的缺失(余致力, 2000; Goodsell, 1983; Marini, 1971; Meier, 1997; Wamsley and others, 1990)，這種對官僚體系充滿衝突的論述內容，反而更可以讓我們深入了解民主政治對獨立官僚體系需求的真相(Miller, 2000)。

(二) 文獻回顧

新制度論研究的發展，讓政治學中「誰統治」的古老問題有了新的發展風貌，制度「否決者」的概念，給予研究者更完整的分析取向，這種新的分析途徑，當然更可以對公共行政學界對官僚體系地位與運作，作出貢獻，尤其是台灣政治轉型過程中，「三百六十五天的治理」問題的釐清，不論從理論或是實務上，提供一條新的研究道路，接下來，本研究將針對三個理論面向進行回顧，包括官僚控制理論、制度否決者研究、與政治可行性評估等，作為本研究的理論基礎。

(1) 官僚控制理論

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；(d)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：部會首長的苛責、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「誰掌控官僚體系」的問題，提出新的經驗資料。

(2) 制度「否決者」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; Denzau, 1985; 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, 1972; 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，我們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，學者 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，學者 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，在概念上是一致的，可以說是否決

這概念的編碼方式的差異，但是，歷史制度論所要陳述的歷史細節的意義，卻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 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。本研究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(請參附表一、附表二)，讓我們可以利用前述制度否決者的統一標準，找出決策過程否決者數目的變動關係，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自主性提昇的假說。

(3) 政治可行性評估

學界過去對政治可行性的研究雖然並不積極，但是大多數政策分析的教科書還是多少都會提到「政治可行性」的問題 (Baron, 2000; Brinkerhoff and Crosby, 2002; Kobrak, 2002)，除了多將該問題當作政策分析工作的外在限制(constraints)來處理，也多有從其他的學門所引介而來的觀念。比方說學者 Weimer 與 Vining(2000: 383)就從「賽局理論」(game theory)出發，認為該理論當中「對他人回應的預期」的概念，正是政治可行性評估的核心，因此，「策略思考」(thinking strategically)是政策分析師應具備的素養之一；若從「策略」的角度來看政治可行性評估，它事實上也是管理學當中「策略管理或規劃」(strategic management or planning; Bryson, 1995; Goodstein, Nolan and Pfeiffer, 1993)之重要部份，其中尤其是對於組織環境中的「利

害關係人分析」(stakeholder analysis; Harrison and St. John, 1998)的部份，更是政治可行性評估的重心；當然，規劃學者 Benveniste(1989: 156-194)也從「政策規劃」(policy planning)的角度，引用「聯盟建立」與「網絡」的概念(coalition building and networks)，來闡述政策規劃過程中考慮強化公共政策支持的相關議題與方法，因此，他將政策規劃或分析看成是一種不折不扣的政治行為(Benveniste, 1989: 2)。而國學者張明貴(民 87: 261-325)更直接地以「政治策略」來涵括促成公共政策的制定與執行的作為。

然而，公共行政學界對於政策分析可行性方面的研究，從二十世紀 50 年代以來，卻是寥寥可數，總括多位學者的看法，究其原因應有下列三點：其一，學者 Weber(1986: 545)認為，政治學者在過去一直忽略他們在這個領域所可能有的巨大貢獻，甚至許多經過政治學訓練的政策分析師，對於統計或是經濟分析技能够得心應手，但是對於他們向來研究的政治決策過程，卻無法對政策分析學界提出相關的理論與建言；其二，學者 Meltsner(1972)則認為，策分析師一直沒有積極將「政治可行性」的研究納入，主要原因是他們一直缺乏一套易於使用的「研究方法」，換句話說，政策學界主流的經濟分析方法，並無法應用到政治可行性問題的分析之上；其三，學者 Munger(2000: 15)則認為，因為資訊的不充分，政策分析師無法在政策還沒有提出前就精確地估算出各方政治勢力的反應，預測政治人物與官僚對於政策的反應至今至多仍是一項「不精確的學科」(an inexact science)，換句話說，政策「利害關係人」(stakeholder)政策偏好的測量與預測的工作，是延滯可行性研究發展的主要原因。其四，政策分析與政治可行性的評估，在實務上通常是由兩組不同的人來進行，因為政策分析的專業人士並不一定能正確掌握政治氣候，可行性評估的工作通常就成為具實務經驗、熟悉政治領域人士的天下。

前一節當中所提到的制度否決者分析，事實上就是一種更精密的利害關係人

分析，作者也曾為文討論空間理論與政治可行性評估間的關聯性(陳敦源, 2001c)，其特色包括：其一，將某項政策視為一連續的直線(政策空間)，將其各種可能的方案以區間尺度(interval)排列出來；其二，利害關係人在該政策空間當中，有一個最理想的政策點，與其他利害關係人偏好的遠近，可以直接衡量；其三，針對與決策有關的利害關係人之政策偏好(如議會議事程序之下的議員，委員會議決程序之下的委員，甚或是公民投票法之下的全體國民)，在現有的決策方法之下，找出能夠通過民主程序的政策空間，它同時也可能是政策行銷的空間。本研究將制度否決者的分析結果，可以當作是台灣未來政策分析中政治可行性評估的一個基礎，尤其各國政治制度有很大的差異，應用政策否決者來研究台灣健保的政策，可預期將對公共行政學界的政治可行性評估研究造成影響。

三、結果與討論

本研究以三個與健保政策相關的個案作為研究內涵，第一個案例是 1994.7.19 通過全民健保的立法過程、第二個案例是 2001.1.4 健保法修改軍人納保的案例，第三個案例是 2002.9.1 健保部分負擔與費率雙調。挑這些案例的理由如下：(1)它們都是健保政策重要轉變的關鍵，比方說，健保法立法過程，表示我國進入全民健保時代，也是利害關係人角力最力的時刻；(2)這三個案子又代表不同的重要性，健保法通過是各方利益全面動員，軍人納保的主要場域是行政部門部際之間的互動，對於以行政部門為最主要「否決者」的概念出發，最具重要性，而健保雙漲則是行政部門與立法部門在政黨競爭的環境下所發生的健保行政行為，也可作為一種觀察政策「否決者」的環境；最後(3)不同的三個案例，也可以讓我們觀察到不同「否決者」之間在不同場域當中的互動狀況，比較研究的意義由是產生。接下來讓我們就二手資料分析與訪談的結果，對這三個案例進行討論。

(一) 全民健保法立法過程(案例細節省略)

從全民健保立法過程我們可以得到下面的觀察結論，立法委員在立法過程中的「否決」效用，會隨著該委員個人選區利益壓力、既有立法制度結構(委員會分工)、以及政治聯盟組成能力有關，全民健保法剛通過時強制納保的條文被刪除的結果來看，政黨的約束力相對起來是較為次要的力量，因此，立法委員個人因為議題關注的不同，事實上應該是制度否決者研究當中，最重要的一種以個人為分析單位的否決者。

(二) 健保法修改軍人納保(案例細節省略)

從第二個案例看來，政策否決者的研究，也可以從行政部門內部的部際關係來討論，全民健保政策明顯是衛生署的政策領域，但是並不代表這個政策在決策與執行上只與單一部會有關，國防部基於戰鬥與福利的需要，一直有一套獨立的醫療系統，因此要將這討已經存在的系統納入新建構的全民健保系統，其中必有一番折衝。軍醫系統與軍人及其眷屬之間的政策偏好差異，也就是軍醫系統的預算流失問題下，受到其他部會與立法院立委聯盟的努力下，獲得通過。我們可以看見，一個部會中的重要利害關係人，也可以是一個政策的重要否決者，但是，主管部會因為政務推動的需要，也可能與立法委員組成聯盟，「否決」政策否決者的影響力。

(三) 健保部分負擔與費率雙調(健保雙漲)

最後一個案例，從全民健保法十九條的角度來看，立法機關是將調整費率的權力「授與」(delegate)行政部門，但是，由於全民健保有強制納保條款，在財政學上與稅收無異，調漲費率的決定雖然已經被授與行政部門，但是行政部門仍然對於「加稅」的事務有所顧忌。然而，在健保財務問題持續惡化的壓力下，行政機關調漲費率，就會面臨從國會來的龐大壓力，最後

導致李明亮署長下臺的結果。從這個案例我們可以得知，法律上授權與被授權的設計，是要給予行政部門自由裁量的空間，處理專業與急迫的政策問題，但是，這並不代表制度上的「否決者」毫無發聲的機會，該案例就是一個非常好的案例，代表「否決者」研究在制度動態上的論述，並不能以法律規定的為唯一基礎。

綜合來說，否決者的概念，如果從全民健保的政策研究上來觀察，我們可以歸納出下列五項結論：

1. **制度性否決者的核心地位**：政策否決者如果從真實影響力的角度來觀察，還是以行政與立法部門為主，也就是任何民主國家最重要的兩個「制度性」否決者。政策政治管理中以國家機關為主的否決者管理，成為重要的課題。
2. **立法院是一群潛在的「否決者」而不是一個單一的「否決者」**：對於立法院作為一個單一的「否決者」的看法，應有更細微的討論，因為，單一立法委員，可以在立法制度結構與政治聯盟能力的運作下，有可能成為「一夫當關」的否決者。政策政治管理中的「國會聯絡」成為重要的課題。
3. **行政部門中的部際關係**：立法部門不是單一的否決者，行政部門也不是，因為分工的需要，行政部門的部門之間，也會扮演其他部門政策「否決者」的角色，政策政治管理中的「部際關係」成為重要的課題。
4. **動態的行政立法關係**：行政立法的互動有既定且明確的憲政規範，也有是策略互動的結果，在行政與立法策略互動的關係中，政策「否決者」的定義與意義顯得不夠具體，行政立法單位都必須向選民負責，一個政策被通過還是被否決，有時還是要看選民如何判斷行政還是立法應該受到責難(blame)，而行政立法部門運作的結果，是兩者選擇行動所「共同」決定的。政策政治管理中的動態預期，成

為重要的課題。

5. **政策「否決者」到底是誰？**指認政策否決者在研究上面臨到程序與結果的爭議，否決者如果是從程序定義，有可能產生有程序地位卻無實質否決能力的狀況，但是，如果從結果定義，我們又必須負擔「套套邏輯」的謬誤，因此，在理論與實務上，研究者還必須就定義與實証上去萃取出可以操作化的定義方法，這樣也對於實務公共政策政治管理的推動，產生助益。

回到本文最開始討論政治決策過程中，究竟是「國會主權」、「行政領導」還是「官僚自主」的問題，我們從研究全民健保政策中得到的初步答案是「看情況」(it depends)，比方說，法律制定與修改的時刻，立法委員應該是最關鍵的否決者，但是我們也看到從行政部門而來的複雜影響力，有政治考量的，也有專業考量的；更重要的，我們也需要在針對這些選項，討論「分析單位」(unit of analysis)的問題，因為行政或是國會只是集合名詞，它們不論自己運作會是互動，都是一個十分複雜的狀況；最後，我們認為，在政策過程中具有策略運作能力的個人，對於場域環境中的資訊判斷與行動，成為影響力的關鍵，也就是說，制度否決者研究的基礎，應該是「懂得策略運作的個人，在具有部分限制能力的制度之下運作的結果」，就這部分而言，值得持續投入研究。

四、計畫成果自評

本研究的主要貢獻有三：

- (一)針對公共政策研究中的「否決者」進行本土實務上的觀察，對往後公共政策研究的研究領域與概念的拓展，應有所貢獻。
- (二)針對近二十年來台灣最重要的全民健保政策，進行公共事務角度的研究，可以開創傳統以來公共衛生專業研究健

保的限制。

(三) 針對未來可能的研究方面：

1. 國會作為一個政策否決者，到底「自主性」有多高？還是受到從政黨來的政治影響，以及從「官僚體系」來的專業影響，國會事實上只是行政作為的附庸而已？
2. 官僚體系的專業在政治運作的過程中，是否有向政治上司「說不」(say no)的權力？
3. 行政部門間相互否決政策的關係，對於行政運作的效率，會帶來什麼樣正面與負面的衝擊？

五、參考文獻

(一) 中文方面

2. 余致力。(2000)。〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉。《政大公共行政學報》，第四期，頁1-30。
3. 林國明。(2001)。〈歷史、制度、與政策：台灣醫療保險體系部分負擔與轉診方案的政策轉折〉。《台大社會學刊》，第二十九期，頁111-184。
4. 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》，第二卷，第一期，頁161-187。
5. 張明貴。(1998)。《政策分析》，台北：五南圖書公司。
6. 陳敦源。(1998a)。《民意與公共管理》。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎。
7. 陳敦源。(1998b)。〈跨域管理：部際與府際關係〉。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎。
8. —。(1999)。〈顧客導向的省思與再突破—

尋找服務的誘因結構〉。《空大行政學報》，第九期，頁209-235。

9. —。(2000a)。〈領導在憲政選擇過程中的穩定功能：從理性選擇制度論比較西班牙(1975-1978)與台灣(1988-1996)經驗〉。《政治制度》，林繼文主編。台北：中央研究院。
10. —。(2000b)。〈誰掌控官僚體系？：從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題〉。《公共行政學報》，第四期，頁99-129。
11. —。(2000c)。〈人為何投票？理性選擇觀點的緣起與發展〉。《民意研究季刊》，第212期，頁31-64。
12. —。(2001a)。〈新制度論的範圍與方法：一個理性選擇觀點的方法論檢視〉。《行政暨政策學報》，第三期，頁129-184。
13. —。(2001b)。〈政黨輪替與公共管理：從新制度論觀點看台灣〉。《考證季刊》，第26期，頁17-35。
14. —。(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：韋伯出版公司。
15. —。(2002a)。《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。
16. —。(2002b)。〈績效制度的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉。《行政暨政策學報》，第三十五期，頁45-69。
17. 陳敦源、郭承天。(2001)。〈基督教倫理與民主制度發展：從美國經驗看台灣〉。《公共行政學報》，第五期，頁67-100。
18. 陳敦源、徐仁輝。(2000)。〈從「權力授予」概念看台灣的行政立法互動關係：以八十七年預算法修正為例〉。《空大行政學報》，第十期，頁129-184。
19. 陳敦源、黃東益。(2001)。〈分權制衡與公共管理：從「統治成本」概念看台灣政黨輪替之後文官的治理困境〉。「兩岸公共管理」學術研討會，台北市：政治大學公共行政學系主辦。
20. 陳敦源、黃東益、蕭乃沂。(2001)。〈資

訊與民主：台灣立法機關網站政治溝通功能之評估》。《理論與政策》，第 15 卷，第三期，頁 19-61。

(二) 英文方面

1. Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. (1997). "Bureaucracy: Control, Responsiveness, Performance." In *Designs for Democratic Stability: Structure in Viable Constitutionalism*, A. I. Baaklini and H. Desfosses, eds. M. E. Sharpe.
2. Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.
3. —. (1985). "The Economics of Agency." In *Principals and Agents: The Structure of Business*, J. Pratt and R. J. Zeckhauser, eds. Boston: Harvard Business School Press.
4. Baker, R. ed. (2001). *Transitions from Authoritarianism: The Role of the Bureaucracy*. Greenwood Publishing Group.
5. 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.
6. Benveniste, G. (1989). *Mastering the Politics of Planning*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
7. Baron, D. (2000). *Business and Its Environment*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
8. Berg, Bruce L. 1998. 3rd ed. *Qualitative Research Methods for Social Science*. Allyn and Bacon.
9. Black, D. (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
10. Bonoli, G. (2000). *The Politics of Pension Reform*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
11. --. (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.
12. Bourke, F. E. (1984). 3rd ed. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
13. Brinkerhoff, D. W. and B. L. Crosby. (2002). *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-makers in Developing and Transitioning Countries*. Bloomfield: Kumarian Press.
14. Bryner, G. C. (1987). *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
15. Calvert, R. L. (1995). "The Rational Choice Theory of Social Institutions: Cooperation, Coordination and Communication." In *Modern Political Economy*, J. S. Banks and E. A. Hanushek, eds. New York: Cambridge University Press.
16. Carroll, J. D. (1995). "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review." *Public Administration Review* 55(3): 302-12.
17. Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386-405.
18. Cobb, R. W. and C. D. Elder. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon.
19. 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.
20. 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.
21. 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.
22. Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

23. Devine, Donald J. 1991. *Reagan's Terrible Swift Sword: Reforming & Controlling the Federal Bureaucracy*. Ottawa, IL: Jameson Books, Inc.
24. Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
25. —. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Scott, Foresman and Company.
26. 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.
27. Eavey, C. L. and G. J. Miller. (1984). "Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?" *American Political Science Review*, 78(3): 719-733.
28. 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.
29. Geddes, B. (1991). "A Game-theoretic Model of Reform in Latin American Democracies." *American Political Science Review* 85: 371-92.
30. Goodsell, C. T. (1983). *The Case for Bureaucracy*. Chatham: Chatham House.
31. Goodstein, L. D., T. M. Nolan, and J. W. Pfeiffer. (1993). *Applied Strategic Planning: A Comprehensive Guide*. New York: McGraw Hill.
32. Gruber, J. E. (1988). *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley, CA: University of California Press.
33. Hammond, T. H. (1986). "Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics." *American Journal of Political Science* 30(2): 379-420.
34. 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.
35. Harrison, J. S. and C. H. St. John. (1998). *Strategic Management of Organizations and Stakeholders: Concepts and Cases*. Cincinnati, OH: South-Western College Pub.
36. Hotelling, H. (1929). "Stability in Competition." *The Economic Journal*, 39: 41-57.
37. Hynehan, C. S. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brothers Publishers.
38. Immergut, E. M. (1990). "Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care." *Journal of Public Policy*, 10(4): 391-416.
39. —. (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.
40. Kiewiet, D. R. and M. D. McCubbins. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.
41. Kingdon, J. W. (1995). 2nd ed. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins.
42. Kitschelt, H. (2000). "Citizens, Politicians, and Party Cartelization: Political Representation and State Failure in Post-industrial Democracies." *European Journal of Political Research* 37: 149-179.
43. —. (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.
44. Kobrak, P. (2002), 2nd ed. *The Political Environment of Public Management*. New York: Longman.
45. LaPalombara, J., ed. (1963). *Bureaucracy and Political Development*. Princeton University

- Press.
46. Lasswell, H. (1958). *Politics: Who gets What, When and How*. New York: Meridian Books.
 47. Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman.
 48. Levine, M. E. and C. R. Plott. (1977). "Agenda Influence and Its Implications." *Virginia Law Review*, 62(4): 561-604.
 49. Macey, J. R. (1992). "Separated Powers and Positive Political Theory: The Tug of War over Administrative Agencies." *The Georgetown Law Journal* 80: 671-703.
 50. Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler.
 51. McCubbins, M. D., R. G. Noll and B. R. Weingast. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3(2): 243-277.
 52. —. (1989). "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangement and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75: 431-82.
 53. McCubbins, M. D. and T. Schwartz. (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science* 28: 165-79.
 54. McKelvey, R. D. (1976). "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12: 472-482.
 55. McLean, I. And A. B. Urken, translated and eds. (1995). *Classics of Social Choice*. Ann Arbor: Michigan University Press.
 56. Meier, K. (1989). "Bureaucratic Leadership in Public Organization." In *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*, B. D. Jones, ed. University Press of Kansas.
 57. —. (1997). "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy." *Public Administration Review* 57(4): 193-199.
 58. Melnick, R. S. (1983). *Regulation and the Courts*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
 59. Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
 60. —. (2000). "Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 289-327.
 61. Moe, T. M . (1985a). "The Politicized Presidency." In *New Directions in American Politics*, J. E. Chubb and P. E. Peterson, eds. Washington, D. C.: Brookings Institution.
 62. —. (1985b). "Control and Feedback in Economic Regulation: the Case of the NLRB." *American Political Science Review* 79: 1094-1116.
 63. Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
 64. Multsner, A. J. (1972). "Political Feasibility and Policy Analysis." *Public Administration Review*, 32(6): 859-867.
 65. Munger, M. C. (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W. W. Norton.
 66. Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
 67. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
 68. Ostrom, V. (1989). 2nd *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. University of Alabama Press.
 69. Peters, B. G. (1995). 4th ed. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
 70. Rae, D. W. (1971). "Political Democracy as a Property of Political Institutions." *American Political Science Review* 65(1): 111-119.
 71. Riggs, F. W. (1997). "Bureaucracy and Viable Constitutionalism." In *Designs for Democratic Stability: Structure in Viable Constitutionalism*, A. I. Baaklini and H. Desfosses, eds. M. E.

- Sharpe.
72. Riker, William H. 1959. *The Study of Local Politics: A Manual*. New York: Random House.
73. —. (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions." *American Political Science Review* 74: 432-446.
74. Rochefort, D. A. and R. W. Cobb, eds. (1994). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. University Press of Kansas.
75. 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.
76. 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.
77. Shepsle, K. A. (1979). "Institutional Arrangements and Multidimensional Voting Models." *American Journal of Political Science*, 23: 27-60.
78. —. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions." In *Political Science: The Science of Politics*, ed. H. Weisenberg. New York: Agathon.
79. —. (1989). "Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach." *Journal of Theoretical Politics* 1(2): 131-47.
80. Shepsle, K. A. and B. R. Weingast. (1981). "Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice." *Public Choice*, 37: 503-15.
81. —. (1984a). "When Do Rules of Procedure Matter?" *Journal of Politics*, 46: 206-21.
82. —. (1984b). "Uncovered Sets and Sophisticated Voting Outcomes with Implications for Agenda Institutions." *American Journal of Political Science*, 81: 85-104.
83. —. (1987). "The Institutional Foundation of Committee Power." *American Political Science Review*, 81: 85-127.
84. Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Works*. New York: Cambridge University Press.
85. Waldo, D. (1952). "Development of Theory of Democratic Administration." *American Political Science Review* 46: 81-103.
86. —. (1980). "Politics and Administration: A Profound Disjunction." *Dialoige* 4 (Sept./Oct.).
87. —. (1981). *The Enterprise of Public Administration*. Chandler & Sharp Publishers, Inc.
88. Wamsley, G. L. and others. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.
89. Waterman, R. (1989). *Presidential Influence and the Administrative State*. Lnoxville: University of Tennessee Press.
90. Weber, D. (1986). "Analyzing Political Feasibility: Political Scientists' Unique Contribution to Policy Analysis." *Policy Studies Journal* 14(4): 545-553.
91. Weimer, D. L. and A. R. Vinning. (1999), 3rd ed. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
92. Weingast, B. R. (1981). "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships." *Law and Contemporary Problems* 44: 147-77.
93. —. (1984). "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)," *Public Choice* 44: 147-91.
94. —. (1996). "Political Institutions: Rational Choice Perspectives." In *A New Handbook of Political Science*, Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann, eds. Oxford: Oxford University Press.
95. 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.
96. Weissert, C. S. and W. G. Weissert. (1996). *Governing Health: The Politics of Health*

- Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
97. West, W. F. and J. Cooper. (1989-90). "Legislative Influence v. Presidential Dominance: Competing Models of Bureaucratic Control." *Political Science Quarterly* 104: 581-606.
98. Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
99. —. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
100. Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
101. Wilson, W. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2): 197-222.
102. Wood, B. D. and R. W. Waterman. (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review* 85: 801-28.
103. Yates, D. (1982). *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.