

國家政策論壇

第一卷第八期 中華民國九十年十月

貳、國政論壇

【行政與政策】

公共政策哲學與政府施政品質

詹中原

國政基金會憲政法制組政策委員

政府或政黨不需要「個人路線」，以避免被用作獨裁或專制造神之藉口。然而綜觀全世界先進民主國家之政黨，舉凡英國工黨、保守黨，美國民主黨、共和黨，德國基民黨、社民黨，法國社會黨，無一不有清晰明顯的「政策路線」。政策路線是政黨的領航器，也是凝聚黨員向心力的吸鐵石，更是政黨向全民解釋執政願景的藍圖；政黨失去了政策路線，追求執政，也只是權位鬥爭的代名詞。

政策路線是政黨領航器

歸納世界各國政黨，其國家治理的政策路線可略分為兩大類型：左翼政黨（或社會民主黨），及右翼政黨（或保守黨）。左翼政黨追求的治理價值在強調社會平等重於經濟成長，政策手段則重視密集干預經濟發展及重分配財富，施政原則主張擴張性政策之完全就業，並且積極維護社會弱勢團體及非技術勞工，認為政府角色應扮演大有為之家長式行政模式，具體公共政策重心置於教育、人力資源、職業訓練，但左翼政策路線常見之不利政策結果為預算赤字及移轉性支付，其消耗社會儲蓄並有害經濟投資。

右翼政黨追求經濟成長的目標價值重於公平，政府政策執行手段依賴市場機制，主要政策目標為總體經濟成就及個人自由最大化，施政主軸為打擊通貨膨脹、平衡預算及控制貨幣。右翼政黨的政策定位（亦常為左派所詬病）常促使中產階級及資本家獲益。政府主張「小而美」之規模，故推行減稅及民營化政策，因此亦造成失業率上升及喪失社會正義的負面政策結果。

各國政黨的政策路線均有政治哲學為基礎。此如同河流之上下游關係。左翼政黨之政策路線源於（新）馬克斯主義及批判社會主義，注重社會平等，反對資本主義並主張積極性萬能政府；而右翼政黨源於古典自由主義及新保守主義，注重個人自由，擁護資本主義，主張小而美的政府。是故，一個政黨倘使無法了解政策路線與政策意識形態洪流之上下游關係，只知於各國公共政策的下游皮相中，作東施效顰的功利性（選票及政治利益）短線學習，而無知於上游政治哲學之起始原由，又未能建構一個核心思想及政治哲學定位，則各項政策之推動主張，難免不出現搖擺不定、朝令夕改、先後矛盾的施政結果。追究過去年餘的民進黨政府治理績效，最關鍵之政策病灶即在於此。

扁政缺乏政治理論基礎

民進黨政府的政策鐘擺效應，充分表現在至少下列八項公共政策領域的相互矛盾上：一、老人福利津貼（三三三安家福利專案）、二、國民年金、三、幼兒教育券、四、減（增）稅政策、五、國安捐、六、高中多元入學方案、七、工時案、八、核四興建。同一內閣之相關主管

部會，居然經常出現完全相反互斥的政策立場。此種部門政策衝突不僅出現在一般公共政策，對於「兩岸一中、各自表述」、九二共識及國防政策（決戰境外）高複雜性政策所出現的分歧混亂則更顯失控嚴重。

深入分析民進黨執政團隊最主要的政策缺陷為：一、缺乏明晰的政府治理上游政治哲學。除了臺獨黨綱是共同理念之外，民進黨之政策制定者是否能夠自我清楚的描述個人主要的治理哲學——是社會主義？還是新保守主義或新自由主義？或其他？當全黨無法回答上述的共同政策路線問題，則如何能期望執政團隊不出現政出多門、搖擺不定的怪象呢？二、無法認知政策路線上下游關係。因為無能形成政策路線的哲學定位，民進黨於學習及引入各國政策措施時，並未考量其政策背後的各國政黨文化、歷史及意識形態上下關係，全盤照搬的結果，經常出現各國左右政黨不同的政策措施，同時引入而相互抵銷效用的矛盾現象。例如試問有那一個國家可以同時主張減稅（不加稅），但又大力推行社會福利（三三三方案及老人津貼）？而民營化與福利國（古典福利國理論）此分屬左右翼政策路線理念如何能共處在同一施政主張中？唯一可解釋之理由，除無知外就是選票操弄。三、追逐膚淺之流行政治語言。民進黨對於「第三條路」及「新中間路線」的運用，完全止於選舉口號的程度，試問自陳水扁總統於選舉中大聲疾呼新中間路線之後，到底教育了選民何種政策理想？又傳遞了何種政策願景？有多少選民（甚至民進黨員）了解陳總統之新中間路線是來自於德國社會民主黨的新中間（theNeueMitte）路線？又有誰在乎第三條路是始自於十九世紀教宗皮耶斯七世（PopePiusXII）的呼籲，而由英國工黨理論大師紀登斯（A.Giddens）及美國新民主黨（柯林頓政府）共同提出一種介於「新右派」及「社會民主主義」之間的政策路線？新中間路線被民進黨當成是一項時髦流行的政治術語，完全喪失了其深層的政策路線及政治哲學內涵，試問新中間路線如何能是「省籍」、「統獨」新中間路線的同義字呢？此種政策空洞化的路線虛無主義絕非安排陳總統到倫敦政經學院一遊，形式拜訪一下紀登斯院長即可填補起來。

治理哲學知識水平不足

按筆者分析，民進黨的政策路線及治理哲學，既像左派歐陸社會之社會民主黨及美國民主黨，但亦彷彿又有右派保守黨的影子。民進黨「二〇〇〇政策黨綱」中，期望實踐社會福利改革，推動產業民主，透過社會安全體制，調整個人工作環境，但同時又要縮小國家職能，充分發揮市場機制，建構競爭誘因制度，其欲兼採左右派政策工具，而達成左派政策目標之企圖可以理解，然而在不足夠之政策路線及治理哲學的知識水平之下，反而出現「畫虎不成反類犬」之結果——新中間路線的優點未現，反而落入政策搖擺矛盾之困境。

一九七九年柴契爾夫人之保守黨、一九八四年紐西蘭工黨及九〇年國民黨、一九九二年美國民主黨、及一九九七年英國布萊爾工黨在擔任各國執政期間，均推動大幅度之政府再造；而改革重心無不以政治哲學及政策路線為始點。這些政黨較之我國執政黨過去一年所提之行政改革內容，只見諸如成本管理、走動管理、危機管理等初級管理概念的反覆重述，無法不讓我國人民更加擔憂新政府治理績效及行政再造的前景能如何改善？二〇〇〇年柯林頓總統邀集法國季斯卡總統、德國斯諾德等國際政治領袖，於義大利佛羅倫斯共同討論國家治理政策路線高峰會，我們深信現代西方國家領袖重視政策路線的事實，應能給我國執政黨及政治領袖若干啟示。如何避免國家政策繼續「不上（游）不下（游）」、「忽左（派）忽右（派）」、「搖擺矛盾」，可能唯有期待一位有能力了解政策路線重要性的領導人（總統），及一個懂得掌握本身政策定位的政黨出現，方能保證優質之政府治理績效。

(本文曾刊登於90.08.20中央日報第4版智庫論壇)

台北市杭州南路一段16號
16HangChowSouthRoad,Sec1,Taipei100,Taiwan,R.O.C.
Tel:886-2-2343-3399
Fax:886-2-2343-3357
Email:npf@npf.org.tw

回上一頁

