

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合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議員的概念，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，雖然過去政治學者已經從「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 (political 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行政控制問題，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以來之後 (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；(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