

RDEC-RES-098-024（委託研究期末報告）

總統政見形成、落實執行與成效評
估之研究

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 99 年 9 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-024（委託研究期末報告）

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：蔡政文教授

協同主持人：周育仁教授、周繼祥教授、
黃一峰教授、劉孔中教授、
蕭全政教授

研 究 員：吳秦雯助理教授、周佳宥助理教授、
楊戊龍副教授

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 99 年 9 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

表次.....	iii
圖次.....	v
提要.....	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 研究方法.....	3
第二章 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究... 9	
第一節 文獻分析與研究架構.....	9
第二節 陳水扁競選政見.....	15
第三節 馬英九競選之政見.....	24
第四節 陳水扁與馬英九總統政見形成與轉化為政策過程之比較.....	34
第五節 建議.....	45
第三章 當前總統政見執行、列管方式及成效評估機制之分析.....	51
第一節 當前總統政見執行之機制.....	51
第二節 當前總統政見列管機制之分析.....	59
第三節 當前總統政見成效評估機制之分析.....	64
第四章 各國總統/總理政見形成及政見落實機制之比較研究.....	75
第一節 德國總理政見形成及政見落實機制.....	75
第二節 美國總統政見形成及政見落實機制.....	98
第三節 法國總統及總理政見形成及政見落實機制.....	119

第五章 結論與建議	135
第一節 研究結論	135
第二節 政見形成機制之建議	145
第三節 政見轉化為政策機制之建議	151
第四節 爭取立院支持之建議	156
第五節 加強政策執行成效之建議	158
第六節 加強政策管考及成效評估之建議	161
第七節 向民眾報告政見落實績效之建議	164
第八節 短中長期之建議及主辦機關	167
參考資料	169
附錄	177
附錄一 深度訪談記錄	177
附錄二 第一次座談會 會議記錄	206
附錄三 第二次座談會 會議記錄	222
附錄四 第三次座談會 會議記錄	227
附錄五 第四次座談會 會議記錄	232
附錄六 第五次座談會 會議記錄	253
附錄七 期末報告審查意見回覆表	258

表 次

表 2-1、陳水扁國政藍圖涵蓋內容與參與成員	16
表 2-2、馬英九、蕭萬長發表之政策白皮書	25
表 3-1、管制考核程序及相關因素	60
表 5-1 各國總統/總理政見形成、落實執行，及成效評估之特徵比較	140

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

圖 次

圖 1-1、研究流程圖.....	7
圖 2-1、總統政見形成與轉化過程.....	13
圖 2-2、陳總統 2000 年政見形成與轉化之過程	35
圖 2-3、馬總統 2008 年政見形成與轉化之過程	36
圖 3-1、政府施政計畫流程圖.....	53
圖 3-2、政府績效評估流程圖.....	66
圖 3-3、評核作業流程圖.....	69

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

提 要

關鍵字：總統、政見形成、政策過程、政策執行、成效評估

一、研究緣起：

總統政見之落實，仍常常引發種種應然面及技術面的探討，甚至爭辯；諸如：競選時研擬政見的過程是否周延可靠？當選之後，行政體系又該依循怎樣的原則和機制，將政見以合理的方式加以轉化為政策，又該如何掌握推行進度？總統落實政見的成效又該如何評價？種種問題，都有必要深入研究討論。

在政見形成階段，總統候選人競選團隊，爲了需要爭取各地、各方團體民眾的支持，所承諾的政見可能超過國家財政所能負擔，可能未周全考量成本效益，也可能因時間的限制未能對個別政策廣徵利害關係人以及相關專家的意見。在總統當選人就職執政之後，行政體系應如何將總統政見規劃落實，是否有必要透過合理機制加以評估調整，常引發各種爭議。就技術面而言，在民主多元的社會中，面對著分權制衡的憲政體制，即使總統意欲儘可能推行其政見，也有其實際上的難度。首先，某些政見可能極具爭議性，在立法院可能被反對黨議員阻擋，有時執政黨議員，對於某些總統所推動的法案，也不一定全力支持。行政體系方面，內閣閣員並不直接向總統報告，總統難以透過閣員追蹤各項政策研擬及落實。政府領袖，如何在有限時間內，配合既有體制，將政策推行成績最大化，無疑是執政團隊重大的考驗。而面對時間、人力、預算的限制，又如何取捨推行政策之項目及順序，以達成社會的最大效益，也需要一套精密的思維指導。

最後，在總統政見落實爲政策並加以實行之後，政治社會千頭萬緒，如何評量政府施政績效，又如何將評量結果回饋給決策者，作爲組織及政策調整參考，乃是極爲複雜的問題，亦需加以完整設計及探討。本研究，即旨在回答上述各項重要問題。

二、研究方法及過程：

（一）文獻研究法：本研究研討過去各類相關的學術及實踐著作，目標在於

了解目前我國與外國實踐情況，參考各方規範性作法。本研究納入研討的文獻包括：對政見形成、政策規劃、政策立法與執行、施政進度列管、政策評估提出規範性意見、對實況加以描述，對其他國家慣例加以描述之著作。

(二) 比較研究法：本研究深入探討法、美、德等民主國家，對於政見提出、政策形成、政策執行，至政策成效評估階段，有何執行，以為我國借鏡參考。本研究案採用比較研究時，也考量我國與法、美、德等國家，在政治體制、人民經驗、文化傳統、經濟財政等各方面的差異。(三) 焦點團體座談法：本研究所涵括議題範圍內，許多關於我國現實操作面的內容未經學界探討，也少見相關的文字資料。並且，關於政策落實後的評估機制，也許在政策學界已有相關討論，然而，卻尚少有研究，針對台灣社會實況，探討如何評估政府施政績效。是以，本研究計畫將針對主題涵括的諸議題，邀集學者、執行人員、民間代表等多方人士，進行焦點座談。本團隊使用焦點團體法進行研究時，每次邀集六到十位各具代表性的政策利害關係人，徵詢其意見，以期得到各方利害關係人，對於明確問題的具體觀感以及看法。

(四) 深度訪談法：本團隊依照權威社會科學方法論的建議，邀請專家或具代表性的人士進行訪談，利用較開放之非結構化問題，讓受訪者陳述對於政見制定到政策評估整個流程，任何相關之議題、實際措施、改善方案，提出其觀感及評論。本研究也將深度訪談得到的想法及創見，與焦點座談得到的結論相對照比較，以期得到更可靠的研究結論。

(五) 研討會：由於本研究案涉及多方專門領域，尤其包括外國制度及措施之比較，實需透過研討會形式，邀集對特定議題、特定國家，有深入研究之人士，撰寫論文，並徵集學界意見，提供本研究案嚴謹可靠的論述分析。

三、重要發現

(一) 陳水扁總統與馬英九總統政見形成與轉換為政策過程相異之處包括：兩組候選人參與政見形成程度不同，兩競選團隊參與白皮書編撰成員之多元性有別，政見內容不一定經過財務或可行性評估作業，政見在選戰中之角色到選後落實政見的態度均有不同。

(二) 陳水扁總統與馬英九總統政見形成與轉換為政策過程相同之處包括：皆籌組龐大之學者專家為其撰寫白皮書，政黨參與程度有限，對於部分敏感問

題均予以迴避，並且，政見轉換為政策過程中均無進行再評估之作業。

(三) 促進行政院將重要政見轉化為法案，並通過立院，以便落實執行機制，包括：府院黨高層會議、政策協調會報、委員會會議等黨政協調平台。

(四) 當前總統政見的執行已初步形成一套雛形機制，尤其黨政協調與國會溝通日漸順暢。然而，政見超過 400 項，對於政策的可行性評估、效益評估付可能較為倉促，人力、預算也有不足之疑慮。

(五) 重要政見列管機制分析：

1. 政見轉變為政策的過程欠缺一套有系統的轉換機制。當前的做法係由行政院研考會主導，該會彙整出所有具體政策後，交由各部會執行，雖允許各部會表示意見，但在欠缺評估的情形下，各機關實際上只能就分配到的項目來表示意見，確認是否屬於自身業務或劃分主、協辦機關。
2. 各部會均成立總統政見追蹤的專責窗口，研考會「總統政見執行追蹤專案小組」，除例行每月檢視各政策別辦理情形外，並於每季彙整最新辦理情形簽陳行政院轉呈總統府，並上網公布讓民眾瞭解，另視各政策別執行情形，進行必要的查核。

(六) 重要政見成效評估機制分析：

1. 行政官僚為了落實總統政見，依既定的規劃施政，未能真正了解民眾的需求、迅速反應民意，亦即，總統的政見落實過程可能呈現單向的進行、推動，行政機關在乎的是「我要做什麼」，而非「人民需要我做什麼」。
2. 馬總統政見經轉化為政策後，其具體內容多達 414 項，若全面推動，一方面可能造成政府施政整體目標零亂，一方面對各部會的執行能力可能造成超載。一旦所有重要部會均將資源、人力投注於個別政見的執行，也許造成資源、時間、精力排擠效應，並難有餘力面對突發的狀況或作較長遠的政策規劃。
3. 行政部門在執行總統政見過程中，溝通工作應加強。行政部門對國會、輿論與人民詳細說明政策仍不足，在遇到執行瓶頸時，為政策辯護、溝通反對意見也較不夠積極。這也造成，當行政部門滿足於執行成效時，卻無法得到民眾等同的肯定。

(七) 德國機制之特色：

1. 政見形成方面，基本法規已經架構出德國政府為總理式民主運作模式，亦即總理具有政策制定特權，其他部會首長將依據總理政策方針實踐任務。另一方面，政黨及利益團體在國家運作過程當中，扮演政府與人民溝通協調角色，具有彙整民意並代其發聲之功能。
2. 政見轉化為政策方面，依據德國政治實務，政黨共組聯合政府時皆會訂立組閣協議，其中確立總理、部會首長之人選及未來政府施政方針。不可諱言地，各個政黨之政策論述在組建聯合政府過程中可能已經有所折衷，但為求政府能維持穩定多數，此乃必要之惡。
3. 政策執行方面，聯邦政府關於政策執行之任務多須委託各邦執行。由於大部分行政任務係委託給各邦，故為確保政府施政意志能獲得貫徹，制定聯邦法律時法律內容必須非常明確。然而，聯邦政府擁有監督各邦執行並獎懲之權限，同時創立紛爭解決機制，以解決執行紛爭。
4. 政策管考及成效評估方面，組建政府後，總理推動政策落實，必須與國會進行協商，讓支持政策之法律案獲得通過。另一方面，國會除可藉由審查法律案達到監督政府施政目的外，預算控制及倒閣權亦可達到前述之目的。聯邦憲法法院對政府政策進行合憲性審查，媒體在公共領域中將扮演監督政府施政之角色，都是督促及監督政府施政的重要建置。

(八) 美國機制之特色：

1. 政見形成方面，總統候選人通常重視黨綱，並融入其個人信念立場。總統候選人的政見，可謂來自其競選團隊、智囊班底。擬定政見的原則，包括爭取溫和的中間選民、符合候選人個人特質。
2. 政見轉化為政策方面，美國總統所面對最大難題，乃是要在權力分立與分享的憲政架構下，實現他競選期間所做出的各項承諾；特別是國會由不同政黨掌控多數、意見又歧異的時候。就實際而言，政見轉化為政策過程可分為總統政策形成(出白宮/行政體系大門前)與行政部門政策(總統爭取國會支持其政策)兩個階段。
3. 在政策執行方面，總統主要透過管理與結構工具來影響官僚組織。管理

手段包括透過白宮幕僚、政治任命主管、總統行政辦公室，監督各級政府機關，讓總統將本身的理想、偏好、目標納入決策。結構手段包括影響各級機關的預算環境、法律環境，以便要求各機關回應政策目標。

4. 在政策管考與評估方面，計畫—預算—績效三者連結是美國控制官僚體系有效執行的方式。在總統部分，由管理預算局擔任幕僚，負監督執行之責；在國會部分，則由「國會預算局」及「政府課責局」擔任幕僚。

(九) 法國機制之特色：

1. 總統大選中的政見，一般都是由總統候選人自己親信的幕僚為研議主軸，並彙整黨部的意見，以建立競選時的政策綱領，同時也會參酌競選對手與其他民主國家之各方面政見，而形成總統大選的政見。
2. 政見落實與執行方面，總理之角色原則上偏向輔佐總統以實現其競選政見，亦即，由總統主導施政方針，總理直接監督內閣執行、並向國會負責。
3. 監督管考方面，在 2006 年之前，主要由直接隸屬於總理的計畫監理署¹，針對國家提出之計畫進行監控，儘管主要對象為經濟計劃，尤其是五年計畫，但實際上此類五年一期的國家型計畫包含內容廣泛，因此該監理署監督的對象可謂為總理之施政內容，亦即總統之競選政見落實情形。
4. 成效評估方面，法國由審計院負責進行公共政策之考核，國會在表決特定範圍的法案之前，必須先提出法案的「影響報告」。基此，國民議會為落實分析報告，成立「公共政策控制與考核委員會」以進行分析報告之撰寫，此乃是法國重要政策評估之機制。

四、主要建議意見：

(一) 政見形成機制之建議：

1. **提供財務資源或有價值資料補助政黨進行政策研究：**政府宜對政黨進行政策研究加以補助，並應設計機制，要求產出，並嚴加把關。國家之政策研究書籍宜主動送給政黨，並提供政黨中央社報紙資料庫等資源。國

¹ 2006 年將該署更名為「戰略分析中心」(Centre d' analyse stratégique)

家政策研究的相關書籍應盡量電子化，並且加強流通與公開，讓政黨、政治人物、政治幕僚便於使用。

(二) 政見轉化為政策機制之建議：

1. **正式就職前，強化內閣研討會對政見做整體性的整理和篩選機制：**內閣研討會應包括形成政見及執行政見的核心人員，並分政策領域小組，負責篩選重大政策，並彙整核心政策之綱要。內閣研討會也應負責制定核心施政綱要及原則，日後交由政務官為細節篩選。內閣研討會的各種方針及決議，宜儘量公開，並與相關團體保持溝通。
2. **各部會研究及規劃階段宜重視人民需求、行政能力等因素：**就職後，文官系統依內閣會議所擬定的原則綱要研究政見之執行。為儘量達成政見目標，政見轉化為政策時，內容宜進行權變調整。排定先後次序的原則，應重視人民需求及行政能力。各部會規劃政策施行步驟及順序時，宜參酌民間團體、學者，以及一般民眾的意見。文官可從嚴認定不予以執行的政見項目，由首長作最後裁決。政府機關探求人民需求之機制，可能包括：基層座談會、媒體報導分析、網路留言版徵求意見等。
3. **應重視部會正副首長的政見熟悉度及經驗傳承：**應考量優先任用行政、政治經驗充足的人，擔任部會首長及次長。擔任部會首長、政次者，應了解政見形成背景和內涵。應提高首長對於高階文官任用撤換的權限。並且，可試編纂《政策制定與推行手冊》，以供較不熟悉政治事務的新任官員參考。
4. **政策形成之過程，宜與立院及民間積極溝通，以利爭取立院支持：**部會首長及高級文官在政見及政策形成的階段，即應與立院保持系統化聯繫，並納入立法委員意見。政府也應與民間積極溝通，以利爭取民眾、企業，及社會團體等政策關係人的支持。(具體執行細節十分複雜，除行政機關應精密規劃設計之外，也可參考本研究第六章第三節、第五節，與第八節。)

(三) 加強政策執行成效之建議：

1. **加強利用「跨單位執行小組」，部會、中央與地方間溝通合作更有效率：**

中央政府各部會已有類似「跨部會執行小組」之機制，以進行部會之溝通及合作。此機制宜更廣泛運用，甚至納入地方政府機關代表，使牽連多部會、涉及中央及地方的重大施政得以更順利推展。

2. **地方政府公務人力應重新規劃，適應新思維，並傾聽民意：**地方政府以及基層公務單位人才缺乏，應設計公務人才進入地方的誘因。並且，隨時代變遷，公部門業務發生變化，公務人力應重新規劃及訓練。部會首長需在合適時機為官僚體系上緊螺絲，並激勵基層執行人員。並且，應要求公務員走出辦公室，到人民的身旁了解實況、傾聽民意。
3. **各部會可敦請卸任的首長及高階文官，撰寫政務記事，供後人參考：**各部會都有其獨特的業務和生態，往往不為外界所悉，新任首長欲了解如何推行政務，往往需要一段時間摸索，更遑論危機處理等非經常事項。各部會可敦請有深刻卸任的首長和高階文官，撰寫其任職之經驗，並詳記推動該部會政策的方法。各首長及高階文官所撰寫之文章，宜依課題加以編目(如：跨部會合作、與民眾溝通、某內部單位之業務管理…等)，以便日後首長查閱參考。

(四) 加強政策管考及成效評估之建議：

1. **總統政見管考，應納入各機關原有管考制度，並加以周延設計：**總統政見管考，應與機關原本管考制度結合，並宜將政策妥善分類，以使管考之後的成效評估更加合理。
2. **總統政見成效評估，應融入各機關原有績效考評制度，並強化基層意見的比重：**總統政見的成效評估，不只呈現個別政策之達成，更宜呈現政策應辦事項的達成進度。考評應著重整體目標是否達成，而不需拘泥於個別項目是否達成。並且，成效評估宜格外重視基層人員及一般民眾的意見及感受。進行成效評估時，宜考量某些政策本質上難有即刻的效果。
3. **宜常態性向民眾報告政府施政情況：**新聞局宜經常性向民眾報告政府施政情況。
4. **單一數值之政見完成度指標難以設計，並且其意義不大。但是，若必要單一數值之政見完成度指標，建議以較單純的方式計算。**

(五) 短中長期政策及負責部會：

1. 短期政策：

- (1) 提供財務資源或有價值資料補助政黨進行政策研究。
主辦機關：內政部
協辦機關：中央選舉委員會、行政院研究發展考核委員會
- (2) 政策形成之過程，宜與立院及民間積極溝通，以利爭取立院支持。
主辦機關：各部會公關部門及國會聯絡室
- (3) 設計「跨單位執行小組」，強化政策執行成效。
主辦機關：行政院院本部
協辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會
- (4) 總統政見管考，應納入各機關原有管考制度，並加以周延設計。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會
協辦機關：各部會管考部門
- (5) 總統政見成效評估，應融入各機關原有績效考評制度，並強化基層意見的比重。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會
協辦機關：各部會績效評估部門
- (6) 新聞局宜常態性地將政府施政情況向民眾報告。
主辦機關：行政院新聞局
協辦機關：負責執行總統政見的各部會

2. 中長期政策：

- (1) 各部會可敦請卸任的首長及高階文官，撰寫政務記事，供後人參考。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會
協辦機關：各部會
- (2) 地方政府公務人力應重新規劃，適應新思維，並傾聽民意。
主辦機關：行政院人事行政局
協辦機關：考試院

- (3) 應強化部會正副首長的政見熟悉度及經驗傳承。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會

第一章緒論

第一節 前言

在我國目前憲政體制之中，總統是受民意直接授權、位階最高的首長。由於行政院長沒有民意基礎，為總統直接任命，且不需經立院通過，是以總統競選時的政見承諾，咸認為是行政體系最重要的指導方針。但是，總統政見之落實，仍常常引發種種應然面及技術面的探討，甚至爭辯：競選時研擬政見的過程是否周延可靠？當選之後，行政體系又該依循怎樣的原則和機制，將政見以合理的方式加以轉化為政策，又該如何掌握推行進度？總統落實政見的成效又該如何評價？種種問題，都有必要深入研究討論。

在政見形成階段，總統候選人競選團隊，為了需要爭取各地、各方團體民眾的支持，所承諾的政見可能超過國家財政所能負擔，可能未周全考量成本效益，也可能因時間的限制未能對個別政策廣徵利害關係人以及相關專家的意見。並且，選舉是一個動態的競爭過程，對手的策略、選舉被炒作的議題事件、利益團體的遊說施壓，都可能對政見形成造成過度的影響。政見形成的機制是否合理、政見背後的思維準備是否周密，都影響政見品質、正當性，以及日後是否該加以落實。

在總統當選人就職執政之後，行政體系應如何將總統政見規劃落實，是否有必要透過合理機制加以評估調整，常引發各種爭議。部分人士認定總統應全力督促行政體系確實按照政見白皮書落實政見，視總統政見為一種契約，民眾在認同此契約前提下將選票投給候選人。若候選人未能落實政見，則形同背信，也就是報章新聞中所謂「跳票」，總統可能將受到嚴格指責。但考量更多現實因素，則總統的政見似不應全然、毫不更動地付諸實行。其原因在於，如上一段所述，候選人政見通常是選舉時在較倉促的時間內擬定，往往受限於準備時間不足、參考之意見不夠全面、選戰環境欠缺理性思辯。從分析選舉過程而言，選民投票前少有人細讀所有候選人政見，其投票決定更不一定表示認同候選人所有政見。多數選民乃是綜合評量許多因素，認為

一個候選人比競爭者更值得信任，而將選票投給他。而此當選者，若欲不負選民之信託，實應誠實而嚴肅地檢視其政見，在施政時勇於修正調整。最後，更有事例顯示，選舉之後，客觀環境可能發生意料之外的重大轉變，導致原本立意良善的政策，在推行時可能反而造成風險與民眾損失。如果此觀點合理，則總統政見之中，哪些需要調整修改，又如何設計合理的調整機制對政見加以審視，則是一個值得深入探討的問題。

就技術面而言，在民主多元的社會中，面對著分權制衡的憲政體制，即使總統意欲儘可能推行其政見，也有其實際上的難度。首先，某些政見可能極具爭議性，在立法院可能被反對黨議員阻擋，有時執政黨議員，對於某些總統所推動的法案，也不一定全力支持。行政體系方面，內閣閣員並不直接向總統報告，總統難以透過閣員追蹤各項政策研擬及落實；許多政策往往關係數個部會，涉及各種專業法條，倘若相關部會又在立場上與某些政策抵觸，則高層所欲推動的政策，可能陷入漫長的公文旅行，甚至被部分公務人員消極抵制，或是各機構相互推託責任。政府領袖，如何在有限時間內，配合既有體制，將政策推行成績最大化，無疑是執政團隊重大的考驗。而面對時間、人力、預算的限制，又如何取捨推行政策之項目及順序，以達成社會的最大效益，也需要一套精密的思維指導。

在總統政見落實為政策並加以實行之後，無論對公民社會，或是對執政團隊本身而言，都極為重要的問題是，究竟在政治實況、社會經濟現況之下，施政成效究竟如何？對公民社會而言，這個問題將影響下一次選舉之中，是否要信賴同一個政黨或候選人。對總統及執政團隊而言，對政策落實的評估及反省，將有助於調整施政方向，補強施政，俾在執政期間內改進政策品質。然而，政治社會千頭萬緒，如何評量政府施政績效，又如何將評量結果回饋給決策者，作為組織及政策調整參考，乃是極為複雜的問題，亦需加以完整設計及探討。另外，政府亦應加強向人民報告施政情況，讓人民更了解政府施政作為，此議題之探討，應值得納入本報告之範疇。

第二節 研究方法

一、研究方法

(一) 文獻研究法

本研究研討過去各類相關的學術及實踐著作，目標在於：了解目前我國與外國實踐情況，參考各方規範性作法，並考量政策推行，並不僅是效率問題，更牽涉各方利益競逐、民主理論、各機關權責問題。總統向選民負責，全力落實其政見時，也需顧及地方政府、民間團體、在野黨之不同意見，此實乃「政府效能」與「多元民主」兩個政治理想間的張力矛盾。是以，本研究案，多方參考民主憲政、公共行政領域的著作，以釐清在當代多元民主的社會之中，政府合理的施政效率為何。

本研究納入研討的文獻包括：

1. 對政見形成、政策規劃、政策立法與執行、施政進度列管、政策評估提出規範性意見之著作。
2. 對國內政見形成、政策規劃、政策立法與執行、施政進度列管、政策評估之實況加以描述之著作。
3. 對其他重要民主國家政見形成、政策規劃、政策立法與執行、施政進度列管、政策評估之實況加以描述之著作。
4. 對我國憲政體制中總統角色、總統及行政、立法、政黨關係等課題描述及提出規範性建議之著作。
5. 總統、行政部門、立法部門、政黨、民間團體等各方，對總統政見落實整歧見和爭議的相關報導。
6. 對我國政治環境加以剖析及介紹的著作，主題應涵蓋：政黨政治、民眾政治態度、重要政治人士之從政經歷。

(二) 比較研究法

我國之民主改革雖已有舉世矚目的成果，但仍是民主後進國家，各種理念之實踐、原則之建立，往往仍在初始、嘗試，甚至摸索的階段。相對而言，

美國不但是今日總統制民主的發源地，也有數世紀以上的實踐歷史。德國雖然在二次大戰前民主之路頗為曲折，東德部分甚至遲至 1990 年，方加入西德，實行資本市場及民主政治；然而，過去六十年以來，德國不斷以對集權歷史深刻反省檢討，加上該國深厚的法學傳統，終於成為穩定而且進步的民主國家。法國不但是許多重要民主理論的發源地，而且法國所採用的雙首長制，與我國中央政府體制較為類似；法國總統政見，如何在一個雙首長制的結構下，與總理共同推展，對我國實有啟發價值。是以，本研究深入探討法、美、德等民主國家，對於政見提出、政策形成、政策執行，至政策成效評估階段，有何執行，以為我國借鏡參考。

本研究案採用比較研究時，也考量我國與法、美、德等國家，在政治體制、人民經驗、文化傳統、經濟財政等各方面的差異。其中，本計畫運用歷史性方法 (historical method)，分析及解釋各國政見形成及落實方式之現狀，並以系統性方法 (systematic method) 探討未來更建全的政見政見及落實機制建立之模式。由於各國近期之選舉及政府作為，對本研究啟發較大，本研究也將著重案例研究法 (case studies method)，分析美、德、法三國較近期政府施政情況，以提供我國最符合時代趨勢的參考資料。(三) 焦點團體座談法

本研究案著重藉用焦點座談，有兩個原因。首先，本研究所涵括議題範圍內，許多關於我國現實操作面的內容未經學界探討，也少見相關的文字資料，所以參與者及執行者的經驗描述，乃是非常重要的第一手資料。並且，關於政策落實後的評估機制，也許在政策學界已有相關討論，然而，卻尚少有研究，針對台灣社會實況，探討如何評估政府施政績效。是以，眾多實務課題，以及台灣社會期待，皆需要向從業人員，以及民間代表直接探詢。是以，本研究針對主題涵括的諸議題，邀集學者、執行人員、民間代表等多方人士，進行焦點座談。

本團隊使用焦點團體法進行研究時，每次邀集六到十位各具代表性的政策利害關係人，以明確且結構化的問題為主(可包含半結構化或非結構化的問題)，徵詢其意見，以期得到各方利害關係人，對於明確問題的具體觀感以及看法(石之瑜，2003：170-172)。

為廣泛蒐集專家意見，本研究案邀請行政機關、相關團體、學者專家舉

辦五場次焦點座談會。本研究計畫焦點座談邀請之主題及人選規劃如下：

1. 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究（包括陳水扁前總統選舉團隊之政見形成機制）。
邀請對象：參與輔選及撰寫政見之人士(包括其他競選團隊)、學者、總統府代表、立委(或其主任)、政黨代表、行政部門代表、民間團體。
2. 當前總統政見落實、執行、列管方式及成效評估機制之分析與建議。
邀請對象：總統府代表、立委(或其主任)、政黨代表、行政部門代表、學者、民間團體。
3. 各國總統/總理政見形成及政見落實機制之比較研究。
邀請對象：行政部門代表、學者。
4. 未來總統政見執行成效評估機制之建立(第四、第五場座談會之共同主題)。
邀請對象：總統府代表、學者、民間團體、行政部門代表(其中，管考單位，包括：研考會、經建會、工程會；執行單位，包括：農委會、內政部、經濟部等機關)。

(四) 深度訪談法

為更廣泛得到各方人士的意見，本研究也使用深度訪談法。本團隊依照權威社會科學方法論的建議，邀請專家或具代表性的人士進行訪談，利用較開放之非結構化問題，讓受訪者陳述對於政見制定到政策評估整個流程，任何相關之議題、實際措施、改善方案，提出其觀感及評論。本研究利用深度訪談法，了解各方人士對於政見形成到施行過程所持之各種意見及創見，或可發掘出更值得深入研議的問題(Babbie, 2004: 382-387)。

由於深度訪談，更易在時間及空間上配合受訪者，也更保障其發言隱私，因此，可以邀請更多元人士，提供其觀點及意見。本研究也邀請前陳總統執政任內擔任重要行政職位之人士，提供其觀察及見解，以全面了解我國政府落實總統政見之形態。本研究也已將深度訪談得到的想法及創見，與焦點座談得到的結論相對照比較，以得到更可靠的研究結論。

深度訪談的邀請人選包括：

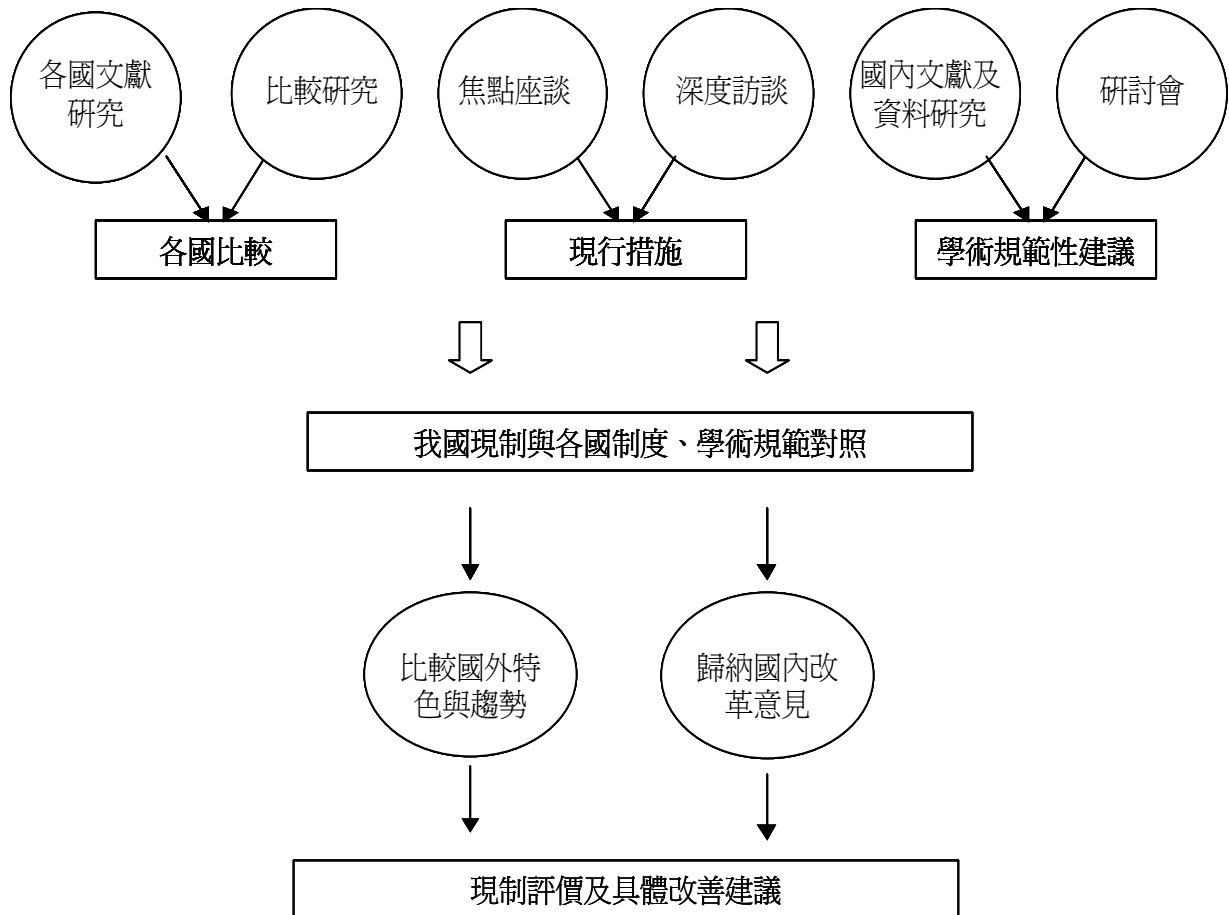
總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

1. 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究（包括陳水扁前總統選舉團隊之政見形成機制）。
邀請對象：參與選舉人士(包括各競選團隊)、學者、政黨領袖、行政部會主管、利益團體代表。
2. 當前總統政見落實、執行、列管方式及成效評估機制之分析與建議。
邀請對象：曾任職總統府人士、立法委員(或其主任)、任職政黨政策會人士、行政部門高階主管(其中，管考單位，包括：研考會、經建會、工程會；執行單位，包括：農委會、內政部、經濟部等機關)。
3. 未來總統政見執行成效評估機制之建立。
邀請對象：公共政策、民主理論學者、公民團體領袖。
4. 各國總統/總理政見形成及政見落實機制之比較研究。
邀請對象：行政部門代表、學者。

(五) 研討會

由於本研究案涉及多方專門領域，尤其包括外國制度及措施之比較，實需透過研討會形式，邀集對特定議題、特定國家，有深入研究之人士，撰寫論文，提供本研究案嚴謹可靠的論述分析。是以，研究團隊於 2010 年 3 月 26 日(星期五)舉行研討會，並且研究團隊已將當時研討會蒐集的意見，納入研究案期末報告之寫作。

二、研究流程



資料來源：本研究小組自行繪製。

圖 1-1、研究流程圖

本研究將用焦點座談法、深度訪談法，了解現行措施；以文獻研究法及比較研究法，探討各國制度；並綜合文獻研究法及研討會之結論，建立規範性建議。後續將綜合上述成果，以國外制度、學術研究，對照目前運作實況，最後提出具體建議。

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

第二章 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究

第一節 文獻分析與研究架構

本文旨在探討總統政見形成過程與政見轉化為政策機制。在研究範圍與對象上，主要針對陳水扁（2000、2004年）與馬英九（2008年）兩位總統當選人政見形成與轉化為政策過程進行研究。²在研究方法上，由於選戰過程少有書面資料可參考，主係以深度訪談方式取得相關資料。

一、文獻分析與研究架構

（一）文獻分析

在政見形成方面，一般多屬候選人選戰過程中較少人關注且不為人知的部分，多僅能從候選人發表之政策白皮書，以及其所出版相關宣揚施政理念之書籍窺知其治國主張。³其中或有描述政策理念形塑之緣由，但對於選戰政見之形成過程，卻缺乏清楚描繪。僅陳水扁競選團隊在2000年大選後所出版之《2000 破曉－2000 陳水扁勝選大策略》一書，對描述競選過程有較為深入的記載(張俊雄等，2000)。

而政見如何轉化為政策則是本研究之另一重點，這牽涉到政策制訂的過程。政策制訂主要理論模式大致有三：第一是經濟學基本假設的理性決策與Hebert Simon提出的有限理性模式(bounded rationality)，後者強調決策過程是

² 台灣從1996年開始總統直選，本研究原規劃將直接民選後之總統當選人均納入研究範圍，然參與李登輝總統競選政見籌畫之幕僚，因時間久遠，較不易取得相關資料，故本文僅限縮在陳水扁與馬英九。未來仍將試圖蒐集李登輝總統時期之資料，期使研究更為完整。

³ 連戰，2000，《連戰的主張》，台北市：天下文化。連戰，2001，《新藍圖，新動力－連戰的主張（修訂版）》，台北市：天下文化。連戰，2004，《改變，才有希望》，台北市：天下文化。陳水扁，2004，《相信台灣：阿扁總統向人民報告》，台灣：圓神。陳水扁，2001，《世紀首航：政黨輪替五百天的沉思》，台灣：圓神。馬英九口述，羅智強、洪文賓整理，2008，《沈默的魄力》，台北市：天下文化。馬英九、蕭萬長，2008，《治國：臺灣贏的新策略》，台北市：商周。馬英九，2007，《原鄉精神－台灣的典範故事》，台北市：天下文化。李登輝，1996，《經營大台灣（新刊本）》，台北：遠流。李登輝，1994，《經營大台灣》，台北：遠流。

有限理性的，常常只會追求差強人意的結果而非利益的極大化(Simon, Hebert, 1957)。第二是 Charles Lindblom 的漸進模式理論，認為決策受到以往政策與決策環境的限制，大部分是承襲傳統積累而成，不易大幅度突破，也不見得是基於理性所為(Lindblom, 1963)。第三則是 Graham Allison 所提出的官僚議價模式，認為政府決策常是基於參與決策者本身機構利益與立場的相互議價妥協結果(Allison, Graham T. 1971)。第四則是 Michael Cohen, James March, Johan Olson 等人於 1972 年提出垃圾桶理論(Garbage Can Model)，強調決策的非理性。該理論認為決策是高度複雜且非結構性的行為，它是由問題方案、參與者及機會等因素交織而成的；由於一個組織可的目標可能具有多重性與模糊性、對於解決問題的方法沒有明確性、加上參與決策形成者的流動性等，這些因素再與「機會」交互影響，使得一個決策可能只是現存解決方案中，恰巧能夠適用於某一特定問題而已。⁴

國內針對政見轉換為政策的研究不多，研究候選人政見的文章可分為四類：第一、比較性分析研究：例如比較特定種類、屆期、區域選舉候選人政見的內容、比較不同政黨的政見的異同與意涵、關注特定議題在各種選舉過程中成為政見的狀況等。⁵第二、選戰策略與文宣研究：將政見置於選戰策略中觀察分析、或研究特定政見的宣傳意涵等。⁶第三、研究選舉、政見與公共政策之關連性。⁷第四、政見內容與選民投票行為及選戰結果關連性之研究。

⁴ Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17:1-26

⁵ 許峻偉，2000，《中華民國第十屆總統選舉候選人大陸政策之研究》，文化大陸研究所碩士論文。余婷鈺，2007，《民選地方首長政見之研究—以 1998 年與 2002 年台北市長當選人為例》，中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。莊伯仲，1994，《候選人電視辯論與電視政見發表會訊息之內容分析 --1994 年台北市長選舉之個案研究》，文化大學新聞研究所碩士論文。高千媚，1989，《兩次增額區域立法委員候選人政見內容分析:兼論台灣社會變遷(1986-1989)》，東吳大學社會學研究所碩士論文。鮑正鋼，1980，《地方公職候選人政見內容之研究》，中興公共行政研究所碩士論文。洪宗楷，2006，《願景、地方治理與發展論述：近年台東縣長區域發展政見分析》，臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文。

⁶ 陳麗婷，1998，《1998 台北市長選舉三黨候選人文宣策略之分析》，中國文化大學/新聞研究所碩士論文。蔡玉英，2000，《2000 年總統大選三組候選人電視競選廣告訊息及媒體策略分析》，文化新研所碩士論文。

⁷ 林彥伶，1998，《選舉與公共政策--民國 82 年至 86 年縣市長選舉「老人年金」政策之探討》，台北：中興大學公共政策研究所碩士論文。許崇豪，2007，《台灣總統大選對大陸政策的影

較特殊的是，許俊湧從政策過程切入競選支票的兌現，分析陳水扁在兩千年大選時提出核四停建政見跳票與客家政見兌現的原因。研究發現有三個變項會影響政見兌現與否。首先，選舉時政見本身的共識性或爭議性，是決定政見兌現與否的最主要關鍵；其二，行政部門的政策合法化的策略；其三是整體體制環境對於政策運作的影響(許俊湧，2005)。其研究雖關注到行政部門與立法部門互動對政見兌現的影響，但僅著重在行政部門的策略作為，忽略了行政立法部門政治權力結構差異對政見落實的影響。對此，周育仁教授則認為「行政立法合一的多數政府，多數黨立委就會從監督制衡轉為支持配合行政部門。總統的政見，將由行政院研擬，再由該黨所掌握的立法院通過，然後回到行政院執行。若政策成效良好，功勞都是執政黨的；若政策成效不彰，則由執政黨承擔責任，選民可以用選票教訓它，讓它下台。」亦即在我國憲政體制下，總統若無法掌握國會多數，要將政見轉換為政策，是較困難的。換言之，只有在多數政府下，總統政見才可能順利轉換為政策，也更能釐清政治責任，讓政黨政治更為健全(周育仁，2008)。

而「錢」則是另一個重要面向。楊志恆認為政治現象的產生，不外是「人、制度與金錢的互動」，因此欲找尋政治現象的意義，預算過程的研究正可提供三者互動關係之內容。而「預算政治學」的研究方式，比「權力論」或「系統論」更能切入政治現象的內涵。這是類似官僚議價模式的觀察角度(楊志恆，1990)。黃耀輝則認為政府財政狀況才是政見是否能轉化為政策的關鍵因素(黃耀輝，2000)。

本文將著重探討行政立法部門權力結構對政見轉化為政策的影響，同時關注政黨在政見形成時與政見轉化為政策時扮演的角色，並在此基礎上觀察總統競選過程的政見形成模式、執政後推動政見的作為，以及其可能的困境。

響，從 2000 至 2008 年》，南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究所碩士論文。黃文彥，2006，《國會選舉與台灣社會政策發展：立法委員選舉的政見分析(1992-2004)》，政大公共行政研究所碩士論文。

⁸ 陳永峰，2004，《政見在選戰中扮演的角色之研究—以 2004 年立委選舉為例》，逢甲大學公共政策所碩士論文。一般媒體民調常有問題問及選民對特定政見的看法，以及是否會影響投票行為。

(二) 研究架構

本研究設計參考系統論作為架構，以理解政見形成與政見轉換為政策等之過程（參見圖 2-1）。

1、政見形成過程

第一階段是政見形成過程。一般而言，競選政見是反映社會民眾所關心的問題與期待，由候選人提出解決方案或未來的發展藍圖，因此社會期待應是競選政見形成的主要來源。惟競選政見雖是由候選人提出，代表候選人的理念、抱負，以及對選民的承諾，但多係由競選幕僚負責召集學者專家研究撰寫而成，候選人參與程度，則因人而異。

學者專家在政見形成過程中，除反映民眾意見、基於專業提出具前瞻性與可行性建議或主張外，也必須考量候選人所屬政黨立場、各界意見領袖的態度等，以避免所提出之政見而引發不必要之政治聯想與對候選人造成困擾。此外，也必須兼顧社會各界的基本看法，避免政見具有太大衝突性，以致影響選情。

競選政見形成過程中，候選人參與程度因人而異，但由特定負責政見之幕僚為其把關，並進行政治衝擊評估，則殊無二致。選戰幕僚除對內容作實質把關外，對於政見在選戰中應扮演的角色，包括政見如何發表宣傳、何時發表、如何與文宣結合、如何將其議題化成為媒體關注之焦點等，都會作縝密討論與規劃。

就台灣過去經驗觀之，政見在選戰中扮演之角色有兩個極端模式。其一屬於「工具型」，完全以選戰勝選為考量，政見的功能只在於展現候選人的治理能力、理念與主張、背後幕僚學者群的規模、專業性與學術聲望、以及政見議題如何得分等。對此一模式而言，政見未來是否需要落實較為次要，政見若能在選戰中加分最好，但絕不能因此失分。政見在選戰中的角色較為邊緣。候選人形象塑造、組織動員、製造議題、參與活動與選民直接接觸，才是選戰主軸。

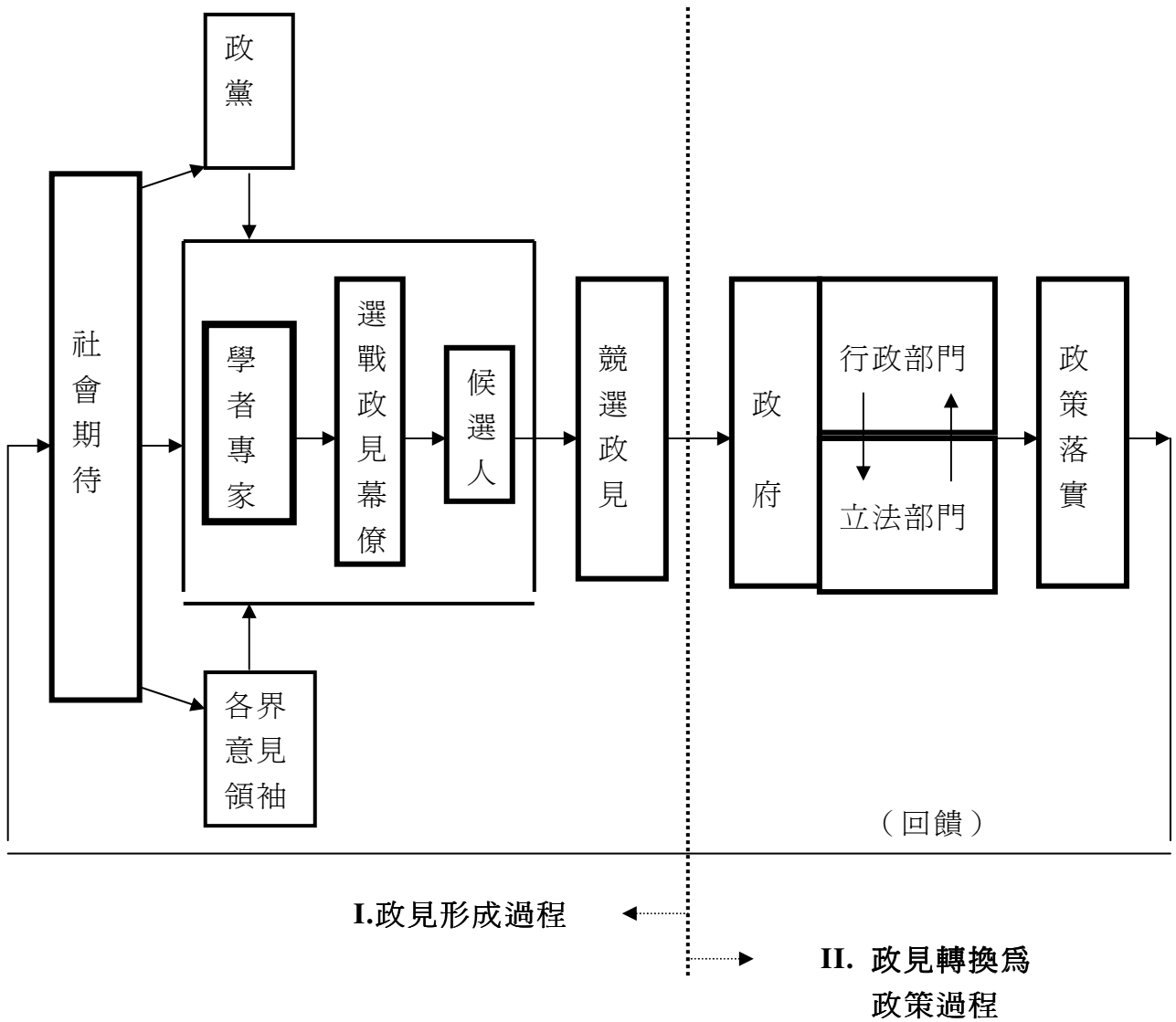


圖 2-1、總統政見形成與轉化過程

資料來源：研究團隊繪製

另一種模式則為「政見導向型」，政見扮演較重要角色。政見除突顯候選人治國能力、理想、抱負外，更著重日後政見的落實與兌現。這類政見主張多較為務實，而非僅是空泛的原則性宣示，在選戰中也偏重政見的宣傳，希望選民能著重在政見牛肉的關注上，做出理性選擇。

當然更常見的狀況是介於兩者之間，有的偏向工具型、有的則側重政見導向型，各有程度之差異。

2、政見轉化為政策過程

第二階段為政見轉化為政策之過程。當後選人贏得選舉後，競選期間所提政見與各項承諾，即成為各方檢驗的焦點，並可能成為下次是否支持相同候選人或政黨之依據。理論上，總統當選人可透過內閣之組成、政策之推動、預算之編列與法案修法等方式，落實其競選政見。但由於我國憲政體制行政與立法各司其職，行政院必須對立法院負責，因此，政見之落實，並非行政部門所獨立可完成，還有賴立法部門的配合與支持才行。在我國的實際政治運作上，會因為總統與立法院多數黨是否分屬不同政黨，因而出現行政立法分裂或合一的狀態。當行政與立法合一時，政見的落實應較無問題，但是當出現分裂的少數政府時，總統政見之落實便不能不考慮到國會多數黨的態度。尤其當政見爭議性越高，或是屬於高度政治性議題時，更可能因為政治立場之歧異，導致政見難以被轉化為政策。

整體而言，行政立法是否處於分裂狀態，並非影響總統政見是否得以落實的唯一原因，議題是否具有爭議性，是否能獲得當時多數民意的支持，亦不能忽視。此外，政見落實過程中，外環境的改變，諸如國際局勢的變動、主流民意的轉變、政府的財政狀況，以及其他更急迫之施政工作所產生之排擠效應等等，也都可能影響政見之落實。

另一值得注意的是，如前所述政見對於總統候選人之意義有所不同。屬於政見導向者，較為重視政見轉換為政策，並會輔以若干追蹤考措施。唯若將政見視為工具性質，候選人既然不堅持政見之落實，

第二階段之政見轉換為政策過程，對其較不具意義。

最後，當政見轉化為政策執行、進一步影響政府相關政策落實後，其對社會之影響即可能形成回饋。

（三）研究假設

本文有三個研究假設：

假設一、若候選人在政見形成過程中積極參與，重視政見之可行性，當選後會較重視政見之落實與管考。反之，若候選人在政見形成過程中參與較低，不堅持政見之可行性，當選後將較不堅持政見落實與管考。

假設二、政見轉化為政策之過程中，若行政院由立法院多數黨主導，政見較容易轉化為政策。反之，則政見不易轉換化政策，尤其是屬於高度政治議題或具爭議性之議題。

假設三、政見形成過程中，若政黨參與較多，較有助於政見轉化為政策。反之，則不易轉化。

以下，將分別就陳水扁與馬英九之政見形成與政見轉化為政策之過程進行探討、比較其異同，並提出建議。

第二節 陳水扁競選政見

陳水扁在 2000 年選舉時，共提出六大類十七項白皮書，包括：憲政、外交、中國政策、國防政策、政府再造、司法政策、總體經濟金融政策、國家建設、農業政策、科技政策、環境與水資源政策、防災、教育政策、治安與警政政策、婦女政策、原住民政策與客家政策等。

（一）政見形成過程

1、政策白皮書的構想

1999 年陳水扁設立了一個人數超過四百人的國政幕僚群—「國家藍圖委員會」，負責撰寫競選政見。委員會由林嘉誠擔任主任委員，郭正亮、顏建發擔任副主任委員（2000 年總統大選指揮中心組織圖中職稱改為正、副執行長），成員大多是各領域專家學者。該委員會不隸屬競選總部任何部門，是一獨立運作組織。

委員會初期分為 8 大類、29 組，各類別召集人分別為國家安全類陳隆志、財經類林全、社會保障類盧政春、社會群體類吳英璋、文化教育類郭生玉、環保類林俊義、國家建設類蔡丁貴與法政類范光群。另根據政策白皮書之分類，其主要參與成員如表一：

表 2-1、陳水扁國政藍圖涵蓋內容與參與成員

六大類	各小組	小組召集人	成員
國家安全白皮書 （總召集人陳隆志）	中國政策組	陳明通	李瑞光、林若雱、林哲夫、林濁水、柯承亨、洪美華、洪茂雄、郭正亮、陳文賢、陳國雄、張友樺、張百達、張國城、賴義雄、謝聰敏、顏萬進、羅致政、蘇紫雲等
	國防政策組	張旭成	
	外交政策組	陳隆志	
國家體制改造白皮書	憲政體制組	許宗力	王如玄、尤英夫、古嘉諄、丘昌泰、江大樹、李震山、林子儀、林永頌、林佳龍、周弘憲、許志雄、黃瑞明、黃錦堂、黃榮堅、張炳煌、陳立剛、陳傳岳、楊淑文、詹森林、蔡秀卿、黃宗樂、羅清俊、顧立雄等
	政府再造組	黃秀端	
	司法改革組	范光群	
財政經濟白皮書 （總召集人林全）	總體經濟與金融政策組	張清溪	王連常福、李桐豪、林國華、施順意、孫克

第二章 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究

	財政政策組	陳博志	難、曹添旺、莊春發、郭文政、陳明健、陳明通、陳東升、陳添枝、傅祖壇、曾巨威、黃世鑫、黃達業、劉代洋、劉健哲、劉富文、劉靜怡、蔡宏進、蔡彥卿、戴振耀、謝志誠、蘇煥智等
	產業及貿易政策組	林向愷	
	產業組織政策組	許松根	
	農業政策組	林國慶	
國家建設白皮書 (總召集人蔡丁貴)	科技政策組	黃昭淵	尤清、方良吉、呂忠心、李亮三、吳啓昌、吳銘誌、吳慶年、范光龍、施信民、紀國鐘、梁啓銘、許舜欽、趙健明、楊英佑、楊肇福、褚德三、蔡嬪嬪、謝清志等
	公共工程建設組	蔡丁貴	王明德、石豐宇、李忠藩、李德河、吳光鐘、吳政忠、吳焜裕、邱昌平、高健章、許添本、許瑞峰、郭金棟、陳治欣、陳培麟、陳陽益、黃煌輝、張景鐘、葉超雄、楊文衡、楊谷洋、楊英杰、褚德三、劉俊秀、蔡志宏、歐善惠、顏聰、蘇育德、蘇慶川等
	生態環境組	王塗發	李永展、黃書禮、林意楨、鄭先祐等

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

	水資源組	林意楨	郭金棟、蔡丁貴、林國峰、葉弘德、余政靖、游繁結、鄭欽龍、黃書禮、賴泉基、蕭松山、翁文凱、蔡政翰、楊文衡等
	交通組	賀陳旦	
婦女白皮書		劉毓秀	王淑英、尤美女、平路、江文瑜、沈美真、李元貞、李美玲、邱貴芬、吳嘉苓、林芳玫、周月清、周淑美、紀惠容、唐文慧、孫秀蕙、曹愛蘭、陳來紅、陳秀惠、陳惠馨、張小虹、張晉芬、黃淑玲、黃淑英、黃(口麗)莉、傅立葉、楊芳婉、管碧玲、劉仲冬、謝小苓、蘇芊玲等。
教育文化白皮書 (總召集人郭生玉)	教育政策組	郭生玉	宋明順、林玉體、邱貴發、鄭同僚、鄭晉昌等
	文化政策組	李敏勇	李欽賢、林盛彬、林經甫、林衡哲、曾貴海、廖炳惠、謝志偉等
	傳播媒體組	馮建三	余陽洲、郭力昕、程宗明、劉昌德、盧非易等
其他小組	客家政策小組	梁榮茂	
	青年政策小組	吳英璋	
	原住民政務小組	陳秀惠	
	宗教政策小組	林本炫	
	治安政策小組		
	醫療政策小組	張錦文	

	社會福利政策 小組		
	勞工政策小組	郭吉仁	

資料來源：張俊雄、邱義仁、游盈隆策劃，2000，《2000 破曉－2000 陳水扁勝選大策略》，台北市：時報文化，頁 32-34。⁹

在「國家藍圖委員會」成立前，民進黨中央黨部政策會已先由副執行長顏建發領導所屬同仁著手撰寫「我們的新責任、台灣的新起點－民主進步黨 2000 年政策綱領」，針對世界發展趨勢，台灣改革障礙，以及民進黨具體改革主張提出看法，作為宣示民進黨政治主張的重要文件。國家藍圖委員會成立後，民進黨政策會相關成員也被納入，此份政策綱領也成為陳水扁白皮書重要的參考文件與思考方向。¹⁰

關於國政藍圖在選戰中的定位，陳水扁、林嘉誠與「國家藍圖委員會」召集人的共識是希望以負責任的態度提出完整競選政見，針對 21 世紀台灣將面臨的問題，提出具體對策以顯示民進黨不僅具備執政能力，更希望讓這套藍圖成為任何候選人當選後皆可使用的公共財（張俊雄等，2000，頁 31）。

國政藍圖委員會重要成員甲先生表示，白皮書撰寫過程比較粗糙，並未縝密評估可行性。對陳水扁團隊而言，白皮書雖然內容豐富，字數高達百萬，但在選戰中只是聊備一格。這些政見的內容能否具體落實，是否可行，他持保留態度。¹¹

2、學者專家與各界意見領袖的角色

白皮書的撰寫，係由前述 8 大類 29 組為數四百多位的國政幕僚群負責。唯實際撰寫，多係先由民進黨政策部研究人員草擬，再由學者專家進行討論與修改。基本上應是集眾人之力集思廣益而成，不是少數人獨立完成。

⁹ 此表係依據《2000 破曉－2000 陳水扁勝選大策略》頁 32-34 頁之文字進行整理，但與該書頁 104-105 之 2000 年總統大選指揮中心組織圖略有出入。

¹⁰ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

¹¹ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

整體而言，白皮書的撰寫，係以學者為主，各領域重要社會團體與實務界人士，並未參與或接受徵詢。甲先生表示，要納入社會團體與各界意見非常複雜且不容易，因為各團體意見紛呈，參與討論很難獲致共識，常常也會因為各自之利益考量，不歡而散。此外，社會團體很多意見本身即存在高度爭議，根本無法納入政策白皮書中。例如宗教白皮書撰寫過程中，曾邀集各大宗教團體提供意見，但有些宗教團體曾提出非法寺廟用地能否就地合法？其收入可否免稅等複雜問題。而高層也希望白皮書內容盡量避免爭議，多提原則性，不要太細，以免未蒙其利，先受其害，是以，並未積極納入社會團體意見。惟上述意見在學者撰寫或參與討論過程中，或許有所考量，也不能說完全被排除在白皮書之外。¹²

3、政黨角色

至於政黨，對白皮書的產生是助力？抑或是阻力？甲先生表示，陳水扁競選總部是由黨部、原有市府團隊、立院系統與其他各方政治力量組成，黨部政策也參與國家藍圖委員會的運作。惟競選團隊與黨部之間仍存在微妙關係，例如政策白皮書註明陳水扁競選總部編撰，黨部並未掛名，可能就是出於微妙的政治考量。因為陳水扁的選情，各界並不看好，黨部未必願意跟陳水扁團隊綁在一起，或為其政見主張背書。¹³

另一個例子是廢除台獨黨綱。2000年總統大選，統獨問題一直是陳水扁的「罩門」。當陳水扁宣布第三條路的構想，準備爭取中間選票後，獨派勢力也開始醞釀反彈。建國黨甚至在1999年5月揚言要推出總統候選人與陳水扁對抗。陳水扁被迫透過大老與獨派團體進行溝通與對話，才化解危機。此外，黨內神主牌的「台獨黨綱」也是問題之一。陳水扁早在1999年1月6日就邀請前陸委會法政處長朱武獻成立「大陸政策小組」研究，並在4月16日提出「大陸政策綱領」，將兩岸定位為「兩個華人國家特殊關係」，並主張推動兩岸關係「全面正常

¹² 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

¹³ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

化」與「單向直航」等主張。就陳水扁言，擺脫統獨單門是拉攏中間選民，破除國親兩黨所稱民進黨上台會帶來台海戰爭的重要工作。台獨黨綱對陳水扁而言，顯然是個沈重包袱。惟修改台獨黨綱的努力並未成功，民進黨各派系妥協達成共識以台灣前途決議文方式，緩和了台獨黨綱可能造成的衝擊，惟台獨神主牌依然屹立不搖。由此觀之，民進黨黨綱對於想爭取中間突破的陳水扁來說，確實造成嚴重困擾。最後邱義仁也只能定調，「以不失分為原則，但也不會幻想去得分」(張俊雄等，2000，頁 44-54)。

4、白皮書中迴避的問題

關於爭議問題是否要納入白皮書，也是另一個值得探索的問題。一般來說，學者被認為理想性過高，所提政見很多也與實際政治運作脫節。此外，林嘉誠就指出：「不只是理想與現實間常常格格不入，就連不同領域的專家學者意見，一不小心就會發生『自己打自己嘴巴』的尷尬情況。例如勞工學者與經濟學者對於開放外勞問題、國營企業民營化問題都會有截然不同的看法，環保學者與經濟學者的意見更是常常對立。因此，當時白皮書撰寫的最高原則就是『在爭議問題避免意見對立』」。學者間意見不一致，也常產生內部矛盾或難以獲得共識。林嘉誠等人因而必須花很多時間進行相關整合協調工作(張俊雄等，2000，頁 35)。

在價值衝突或是理想與現實出現落差時，林嘉誠不諱言「以選票考量為主」。例如要求憲政組學者先進行溝通，避免將「制憲」、「公投」等字眼寫入白皮書；為避免引發國營事業勞工強烈反彈，財經白皮書中並未明確主張國營事業民營化；醫療白皮書有關全民健保、醫藥分業等議題上，可能會掀起軒然大波，到最後甚至取消對外發表。其主要考量在於陳水扁在醫界擁有近八成的支持度，白皮書內容可能會對這些選票產生巨大衝擊(張俊雄等，2000，頁 35)。

至於白皮書所提內容與所開支票是否經過事前評估，甲先生表示，政見內容並未作可行性評估。候選人當選後政見是否確實可行，是否會跳票，在撰寫白皮書過程中並未仔細討論與考量，仍以理想與

選票為主要考量。¹⁴

5、候選人的角色與白皮書在選戰中的運用

陳水扁如何看待國政藍圖，是否全程參與白皮書的撰寫與討論過程，恐怕並不如「破曉」一書所言。事實上，白皮書撰寫過程中，陳水扁參與的程度並不高，也少與參與學者專家進行討論互動。文稿主要是由重要林嘉誠、邱義仁等人把關，陳水扁對白皮書內容雖並非全然沒有掌握，但是參與程度低，也非由他拍版定稿，基本上他是偏向於資訊的接收者。

白皮書雖然是選戰所必備，但多僅止於裝飾點綴功能，候選人實際深入參與者，並不多見。惟在 2000 年大選中，此部白皮書也非全然僅止於裝飾作用。甲先生表示，藍圖至少指出重要的方向與遠景，除了展現陳水扁與民進黨有執政的準備與能力外，也藉此凝聚學術界的支持力量，對於形象產生正面加分之作用。

競選團隊部對於國政白皮書在選戰中的角色，看法較為分歧。重視選戰動員與策略的幕僚認為，白皮書寫得再好也沒有票，所以只要有就可以了；至於林嘉誠等人，就較重視政見與理念傳達的重要性。¹⁵

至於白皮書內容如何與選戰結合，陳水扁競選團隊並無全盤詳細規劃，也未將白皮書的公佈視為重要選戰工作。至於陳水扁對白皮書的了解雖並不深入，但是對幕僚所準備的講稿，則均能充份記憶並照劇本演出。因此，若認為陳水扁本人對國政白皮書內容完全不了解，似也言過其實。¹⁶

論及政見內容的推銷與運用，則不能忽略「文稿小組」與「電視政見小組」。前者負責提供陳水扁每天在不同場合的發言內容。小組召集人為林錦昌，成員包括王啓煌、李俊邑、周婉菁、陳詩寧、劉大和、劉世忠、梁文傑、曾昭明、許悔之等人。文稿由執行總幹事邱義仁把關，無問題後便向陳水扁報告。「電視政見小組」則是專門為陳水扁電

¹⁴ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

¹⁵ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

¹⁶ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

視政見發表會量身設計的小組，由簡志忠、郝廣才、小野、徐璐、林清玄等媒體與藝文界人士，配合林能白、林全、賀陳旦等幕僚合組而成。兩小組在撰寫文稿時，政策白皮書內容是其參考的重要來源之一。陳水扁白皮書的政見主要也是透過這兩個小組規劃準備，傳達給選民與媒體(張俊雄等，2000，頁 35-37)。

儘管林嘉誠在白皮書準備工作時謹慎把關、小心翼翼，盡量減少爭議，但陳水扁在發表政策白皮書過程中，仍舊爆發「証所稅風波」與「兩國論入憲風波」。林嘉誠等人事後檢討認為白皮書的內容並無錯誤，但是媒體斷章取義的詮釋與刻意的操控，使得正面的政見內容反而造成傷害(證所稅使陳水扁降低 3%支持度)。張俊雄指出，在証所稅風波影響選情後，陳水扁陣營的態度傾向：如國政白皮書不能為選票加分，反而造成失分，則白皮書的公布不妨就此打住。影響所及，白皮書就在財金白皮書發表後，全部停止(張俊雄等，2000，頁 37-43)。

(二) 政見轉換為政策過程

甲先生在訪談過程中表示，陳水扁出任總統後，重心不放在政見之落實與管考，只有游錫堃擔任行政院副院長時，比較重視政策白皮書之落實，這與他的性格有很大關係。出任研考會主委的林嘉誠，對政見之落實應也有進行管考，唯回頭看當時的政策白皮書，甲先生認為還是偏重理想性，能否具體落實不無疑問，理想與現實確實存在巨大差距。他認為太過認真看待政策白皮書的內容並嚴格執行，恐會產生更多問題。畢竟政見要確實能夠透過官僚體系轉化為政策，方屬可行。¹⁷而陳總統對於政見之管考亦如同甲先生受訪時之說法，完全由研考會負責相關管考。

此外，由於陳水扁總統僅獲得三成九選民支持，加上執政期間，立法院多數始終掌握在在野的國民黨或泛藍陣營之中，也不利於其政見之落實，例如停建核四案。非核家園一直是民進黨的主要訴求，陳總統上台後，毅然終止進行中的核四案，但是馬上引發立法院的反制，導致行政院長唐飛下台。後經大法官 520 號解釋化解部分爭議，並由

¹⁷ 參見陳水扁國政藍圖委員會甲先生訪談記錄。

陳總統恢復續建核四而告一段落。由此例即可知總統政見之落實，尚有賴其能否掌握立院多數席次。若行政立法分屬不同政黨，則總統政見轉換為政策的機會將受到限制。

第三節 馬英九競選之政見

馬英九在競選期間共發表 21 項政見（詳如表二），及數個區域政見，主要由競選總部中之「政策部」負責。政策部在 2007 年 7 月籌備辦公室組成即開始運作（原稱「政策組」，競選總部成立後改名「政策部」）。政策部主任為台大政治系教授高朗，副主任為陳士魁，選戰後期增加副主任一人，由政大公行系教授詹中原出任。

大致而言，馬英九政見形成的過程有幾個階段：第一、透過廣泛諮詢專家、學者、各界意見領袖，經內部討論初步歸納出若干重要或民眾關心的領域。其次、再分就各領域，由專家學者數人撰擬更具體的意見，彙整各方意見後撰寫政策白皮書初稿。第三、參與政策白皮書的學者再與候選人充分交換意見，並反覆多次討論與修改。第四、政策白皮書定稿，再由宣傳部門，將政見透過各種方式傳達予民眾。

上述，過程有幾個特點：第一、它是由專家學者構成的政見形成團隊，但又廣納各界聲音，在菁英與普羅大眾間取得平衡，使政見內容精簡而通俗，與民眾距離接近，而不再只是厚厚的一本專業書籍。第二、候選人親自參與政見形成與討論，不僅於政見內容相當熟稔，對於政見的落實，也格外重視；政策白皮書不只是裝飾用途。第三、政策內容經過財經、主計專家進行基本評估，以配合政府財政預算狀況的能量，期能務實可行。第四、政策白皮書沒有印行完整紙本，完整內容僅置於競選總部網站。另有印發若干小型折頁，或結合媒體文宣廣告，以為宣傳。

表 2-2、馬英九、蕭萬長發表之政策白皮書

政策	日期	地點	標題
民主再造	96.07.17	南投縣－仁愛鄉清淨農場	台灣民主第二階段改革宣言
農業	96.08.24	台南縣－走馬瀨農場	健康、效率、永續經營的全民農業
國防	96.09.02	高雄市－大榮高中	打造精銳新國軍 確保台海無戰事
客家	96.09.24	新竹縣－義民廟	客家文化、客家語言 要傳承也要創新
教育	96.09.27	台北市－三軍軍官俱樂部	對台灣新世代的教育承諾
勞動	96.10.08	桃園縣－住都飯店(產業發展及勞工政策座談會)	自主、公平、發展的尊嚴勞動
原住民	96.10.15	台東縣－拉馬達星星紀念碑	原住民族多元共榮
青年	96.11.07	台北縣－板橋市立體育場	大病青年醫－新態度 新台灣
外交	96.11.20	台北市－市長官邸	活路外交 擁抱全球
婦女	96.11.27	彰化縣鹿港鎮立德文教休閒會館	陽光女人 兩性共治
經濟：愛台十二項建設	96.11.29	台北市－競選辦公室	愛台十二建設
醫療	96.12.09	台北市－青少年育樂中心	新世紀健康政策
人權	96.12.10	花蓮市－中正體育館	新世紀台灣人權宣言
經濟：產業政策	96.12.19	台北市－市長官邸	產業政策與全球連結

與全球連結			
社福	96.12.24	基隆市－身心障礙福利中心	公義社會、永續福利
環境	97.01.16	台北縣－關渡心溼地	健康、永續、顧台灣
廉能	97.01.18	台北市－台大校友會館	八項廉政革新，一掃八年貪腐
文化	97.01.24	台北市－杏花林	文化就是國力，文化就是未來以文化為核心的全球佈局
經濟：租稅與金融	97.01.31	台北市－市長官邸	台灣經濟新藍圖－推動租稅公平新藍圖「亞太資產管理中心」新藍圖
海洋	97.02.19	台北縣－深澳漁港	藍色革命 海洋興國
觀光	97.03.01	台北市－大安森林公園	讓世界分享台灣的美好

資料來源：本研究自行整理。

（一）政見形成過程

1、政策白皮書之構想

關於撰寫白皮書的構想，馬英九與高朗在競選準備初期即已著手討論，政策白皮書除了是選戰所不可或缺的東西外，馬英九也希望在其中能展現一些理想。白皮書的二十一項領域，主要是透過廣泛諮詢專家、學者、各界意見領袖的，經內部討論初步歸納出若干重要與民眾關心的領域，再由高朗選定，並徵詢他人意見，然後再找相關領域學者，撰擬規劃具體內容。

關於撰寫白皮書的團隊成員，馬蕭競選總部對外透露，相關參與人士至今對此仍視為機密。惟從報章媒體報導，以及訪談內容得知，參與白皮書撰寫的成員以學者專家為主，但亦不乏各界實務工作者、社會團體、意見領袖、國民黨執政時期的政務官與國民黨智庫成員，

人數應該在 100 至 200 位左右。在分工上，馬英九負責大部份的領域，蕭萬長則主要負責經濟領域。但經濟領域最終仍需馬英九同意後才能定案。¹⁸

2、學者專家與意見領袖之角色

如前所述，白皮書的撰寫主要先選擇幾個重要的領域，再徵求相關的學者進行問題之研究與討論，並著手初稿之撰寫。一般而言，一開始的討論比較廣泛，而後逐漸聚焦，最後慢慢形成共識。初稿可能由一人主筆，亦可能有多人同時進行，再由一人彙整，形式不一，可能與該領域問題之複雜度，及參與學者之作風有密切關係。

白皮書撰寫過程中不僅止於專家學者的意見，對於諸多領域，如婦女、社福、體育、經濟、觀光等等，均亦採納社會團體、意見領袖、業者與實務工作者之意見，並依此進行初稿的修正。因此實際參與白皮書形成過程的人數應該更多；而在學者的理想性與實際運作可能遭遇的現實困難之間，也取得了基本的平衡點。¹⁹

3、候選人的參與

馬英九對於白皮書是全程高度參與，每項政見參與至少 2 到 3 次討論，並提出自己的看法及建議，與撰稿學者進行討論。馬英九基本上與學者相互維持高度之尊重，意見不合不太常發生。在高朗把關下衝突與歧見多能被整合。只有少數如蘇花高的選擇，會出現較大爭議（公路派與環保派意見紛歧，相持不下）。但馬英九最後選擇面對問題，並做出決定，而非迴避爭議。最終定稿前，相關參與學者與撰稿人必須向馬英九作簡報，經過最後文字與意見修正，由馬英九批示核可後，才正式發表。²⁰

4、政黨之角色

有關政黨意見是否對白皮書之撰寫形成包袱或助力，受訪的政策

¹⁸ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

¹⁹ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

²⁰ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

部乙先生表示，大部分學者在研析政見時，政黨立場並非主要考量。學者專家多從問題出發，討論大原則、大方向，並尋求對策或擘畫遠景。唯學者在撰寫過程中，可能不免也會考慮政黨立場，但是主要仍在於理想性的呈現。對於敏感問題與和政黨之間可能存在的衝突點，則由高朗負責把關與調和，而國民黨智庫在選舉過程中也扮演相當重要角色。乙先生表示，智庫形同政策部的軍火庫，源源不絕地提供政策評估與分析建議。常常很多問題需要進行政治評估時，都會請智庫進行。選舉過程中，每天都會與智庫蔡勳雄執行長接觸，而馬英九對蔡執行長也非常尊重，並相當倚重智庫的分析建議。這方面競選總部與黨之間，維持相當好的合作關係。唯一的緊張關係在於黨部著重組織與動員，對於政見研究較不感興趣，也不認為能爭取多少選票。不過馬英九對政策部相當重視，即使在選戰後期行程滿檔的狀況下，還是願意抽空配合參與白皮書之討論，以及出席白皮書發表活動。這應是其政策白皮書未淪為裝飾品的關鍵原因。²¹

黨透過智庫機制與候選人緊密結的模式，也獲得智庫執行長蔡政文教授的印證。蔡執行長表示，智庫早在選戰開始的兩年前，即著手準備各領域政策白皮書之內容。由於當時何人代表參與總統大選尚未確定，智庫雖在一年前完成初稿，但真正由馬蕭競選團隊參考大致在六個月前。不過馬蕭團隊有另組白皮書小組，就智庫所提初稿進行修改、重組，但內容大致雷同（約七成）。不過比較連宋 2004 年競選過程中智庫的角色，由於當時連戰先生同時身兼國民黨主席、智庫董事長與總統候選人，所以基本上以智庫的版本為主。只不過在選戰過程中，如何將政見議題化，則是由競選總部另一批人負責包裝。²²

5、爭議性問題之處理

至於爭議性的問題是否迴避，乙先生表示主要是時間點（timing）的考量是否能夠配合而發揮宣傳效用。此外，有的是因為問題較小，位階較低，被認為尚達不到政策白皮書的層次，故而選擇以議題發表

²¹ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

²² 參見國民黨智庫執行長蔡政文訪談記錄。

方式來處理。例如治安，就被認為應該在內政問題下討論，而沒有獨立成為單一項目。三都十五縣是智庫所提建議，也沒放進白皮書。但是馬英九在議題操作時，有談到國土規劃的概念，大致包含這些問題討論的大原則與方向。其他如興建蘇花高、海岸解嚴、平地造林、地下水超抽等問題，也都被認為位階還不到政策層級。就兩岸政策而言，大多已納入經濟、教育、勞工等白皮書中。避免爭議與失分，可能仍是部分政見沒有被納入，甚至已準備但無發表的主要原因。²³

6、政策白皮書在選戰中的角色

政見在馬英九選戰中扮演非常重要之角色，主要的原因是馬英九非常重視政見的內容，並將此視為當選後施政的重要方向與承諾，因此對於每一項政策白皮書均親自參與討論，並由其定稿方能發表。因此馬英九對於政見內容之掌握可謂鉅細靡遺。

另一個重要的因素在於馬蕭競選總部將政見與宣傳緊密結合。大體而言，政策部負責提出政見，再將此政見送交金溥聰擔任主任之文宣部進行運用與宣傳。為形成選戰話題或議題，爭取候選人之宣傳及曝光，在政策部與文宣部下，另有任務編組－「議題組」，配合馬英九的行程與活動，規劃不同議題，並提供文稿供其發揮。議題組成員包括選戰中的三位重要發言人，以及較年輕之媒體工作者、實務工作者等。議題組的素材，主要是與活動當地有較密切地緣關係之事件或政見，或結合時事脈動，而政策白皮書則是其中重要的參考來源。透過議題組的設計，就是希望能將政見轉換為可操作之議題，使白皮書不再只是裝飾品，而是能夠貫穿選舉活動，提供具體的「牛肉」與政策願景，以做為選民投票時的重要參考。

換言之，政策白皮書是一個比較上位的原則與指導，中層的議題則是白皮書中可以操作與宣傳的重要點，最低層次則是新聞回應的部份。議題組從白皮書中汲取靈感，透過議題設定將白皮書的主張推銷給選民。政策部猶如各種食材的準備者，但是食材不管如何新鮮，品質不管如何良好，對於一般人都未必具有吸引力。因此必須經過烹調

²³ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

處理的手續，才能使精美的食材，轉化成一道道可口美味的菜餚，也方能勾起一般人去品嚐的慾望，到最後才可能消化吸收。議題組與宣傳部就如同大廚師一般，將食材予以料理或包裝，最後呈現在消費者面前。乙先生表示，不論是政見的發表與議題的規劃，都事先經過縝密的設計與規劃，尤其是議題之選擇往往具有時效性，通常在馬英九行程前二週必須討論定案，但也會隨時事的演變而有所調整。整體而言，是有一套事先的規劃。不過議題組所準備之各項議題是否最終能獲得採用，還需考量馬英九的行程與時間因素，未必全部都能派上用場。²⁴

在白皮書與議題外，選戰過程中也結合下鄉（long stay）行程，安排馬、蕭參加區域經濟發展論壇，發表對於地方區域經濟發展之願景與規劃，並聽取地方人士建言。這些部分另外有集結成冊，做為「區域政見」，納入宣傳。這些內容比較偏重地方具體建設、承諾，以及各種問題之解決等，地方民眾感受較為直接，但也比較龐雜而缺乏系統。

關於白皮書的可行性評估方面，智庫會進行第一階段評估，而總部則由高朗找其他人評估，避免濫開政見支票。至於學者是否關心理想與實際落實之間的差距？基本上討論過程還是會引進實務界，基層的意見。而實務界常會對學者看法踩煞車，需要進行許多整合與工作。²⁵

（二）政見轉換為政策過程

1、就職前後的兩個階段

馬總統對於政見形成過程不僅甚為重視，且高度參與，因此相當重視當選後如何落實政見承諾，也要求研考會嚴格控管。這些政見如何轉化為政策大致分為兩個階段：第一、在 520 就任前，馬蕭團隊分階段公布行政院內閣名單。這些閣員部分曾參與政見形成過程，對政見的掌握本就不陌生。未曾參與的閣員，則自行研究政策白皮書之內容。馬政府上台前，即將就任行政院長的劉兆玄更曾多次召開會議，

²⁴ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄。

²⁵ 參見馬蕭競選總部政策部乙先生訪談記錄，與前行政院秘書長薛香川訪談記錄。

要求這些準內閣閣員對政見進行瞭解，並提出就任後的施政規畫。

第二、馬政府上台後，初期由行政院長負責政見落實，並由研考會負責管考政見執行進度。行政院長不定期向總統報告並交換意見。在各界的高度期待下，馬總統乃扮演更積極的角色，自 2008 年 11 月 15 起由研考會安排，每週定期在總統府召開政見執行檢討會議。以不同政策白皮書為區分，由行政院長率相關部會首長，向總統說明政見執行進度與遭遇的問題。總統則邀請參與政策白皮書擬定之學者專家，與相關領域專家列席提供意見。行政部門執行上若涉及國會修法、預算等協調事宜，再由總統或秘書長透過各種管道、黨務系統及府院黨五人小組的定期聚會，協調交換意見，以利政見之落實。截至 2009 年 3 月 11 日止，共計召開 15 場檢討會議，共有法務部、教育部、勞委會及內政部等 19 個部會完成報告。

研考會於 2009 年 5 月 20 日公布總統政見執行追蹤情形，414 項政見中「已完成」者計 79 項，占全部項數的 19%，包括弱勢照顧方面「續領老農津貼每月 6,000 元」、「微型創業鳳凰貸款，協助婦女及中高齡者創業」、「中高齡及身障者失業給付最高發給 9 個月」、「放寬外籍配偶歸化或定居留規定」、「中低收入老人免費裝假牙」及「提高薪資所得及身心障礙特別扣除額」等；勞工保障方面「提高勞保年金給付，條件優於國民年金」、「勞保年金及勞退所得替代率達 70%」及「啟動勞工權益基金專戶，提供訴訟生活扶助」；兩岸交流方面「開放陸資投資國內股市」、「開放大陸觀光客來台」及「開放兩岸海空直航」；產業發展方面「通過國際機場園區特別條例」、「調降遺產稅率至 10%，以吸引資金回流」等；廉政方面「刑法增訂貪污被告不說明財產來源罪」等。

總統政見「執行中」者計 240 項，其中已獲致階段性成果者，包括產業發展方面之「簽署海峽兩岸金融合作協議」、「大陸地區投資上限鬆綁」、「金融法規鬆綁」、「成立地方產業、觀光產業發展基金、農村再生基金」、「通過產業創新四項租稅優惠」及「調降營所稅至 20%，改採單一稅率」等；勞工權益保障方面「發放育嬰留職停薪津貼」、「簡

化法定罷工程序」及「專業調解人與仲裁人勞資爭議處理」等；社會福利方面推動「保姆證照制度」、「青年安心成家方案」及「工作所得補貼方案」；環境政策方面推動「節能減碳行動方案」、「綠色能源產業旭升方案」及「室內空氣品質管理立法」等。

時任研考會主委的江宜樺表示，因為大部分政見都涉及多年期的經費編列與建設工作，預估前兩年不會有太大幅度的成長，但第三年之後完成項目就會顯著增加。政見完成比例的曲線將會由緩而急，不能用每年剛好 25% 的平均數字去衡量或控管。為了督促各部會落實推動總統政見，研考會除積極追蹤各機關辦理情形外，也每季上網公布總統政見執行成果，讓社會大眾瞭解總統政見執行情形。²⁶

2、政見轉換為政策之再評估作業

細究馬政府上台後，政見轉換為政策之過程中，究竟政見如何轉化為政策？研考會相關承辦人員受訪時表示：研考會自新舊政府交接後，即完整地蒐集了馬總統曾經提出的政見。由於馬總統的政策白皮書相當有系統及具體，因而減少不少蒐集的時間。最後依照 21 項白皮書，共彙整了 414 項政見，列入管考追蹤。²⁷

值得探究的是：414 項政見如何轉換為政策？是否有經過各部會再評估之程序？或是直接依照研考會列管之政見，直接執行？

馬政府劉兆玄內閣之行政院秘書長薛香川表示：政見轉換為政策之過程中，並未經過正式的再檢視程序。一般狀況下，政見未必都適合轉變為政策，最好能夠經過再評估的過程，由各部會依照政府財政預算之配置、既有延續性施政計畫之衝突與否、大環境之變遷等因素，以決定政見是否需要完全轉換為政策，或政見需要經過若干的調整修正、或調整執行之優先順序、或暫時必須終止。馬政府上台後雖沒有明確的再評估程序，但是仍有類似的機制對政見是否落實進行調整，並非全然照單全收。

²⁶ 參見研考會網站：

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4167325&CtNode=12232&mp=100>。

²⁷ 參見研考會承辦同仁訪談記錄。

薛秘書長指出，馬總統政見幾乎都能直接轉化為政策並加以推動，原因如下：第一、這些政見都確實反映地方實際需要，尤其是延續性的計畫，較無爭議；第二、政見相當細膩具體，並非原則性的口號宣示，幾乎類似於細部的施政執行計畫，所以無須再做細部規劃；第三、政見有經過專家估算，均為國家財政所能負擔，應屬具體可行，雖然這些估算是從比較總體的層次來看，而非很仔細的評估。²⁸

研考會承辦人員亦表示，列管的 414 項政見，由各部會依權責分工，各自提出落實政見之施政規劃，遇有權責不明或跨部會協力者，則由行政院長裁決，或指派特定之政務委員負責協調與督導。而執行部會對於窒礙難行者，或有其他替代方案者，均可以提報院會討論，政見之落實並非完全不能更動，當有合理之原因時，仍可進行彈性調整，並非一成不變。

此外，區域政見部分一開始並未列入政見管考，後來雖規劃納入，但經過整理後，發現有相當高之比例與政策白皮書內容重疊，基本上仍可視為政策白皮書具體化與落實化之延伸。²⁹

3、一致政府下行政立法部門的互動

馬政府上台時，國民黨已囊括立法院近七成席次，因此總統政見由行政部門提出具體政策與預算加以落實時，應較能獲得立法院支持。然而實際上馬政府執政下的行政立法互動卻不如理論上順遂，重大政策之推動，內部意見常存在雜音，屢有波折。例如地制法的修法（五都升格改制及其期程、地方代表轉任諮議員之給薪與否、區長是否官派等等）、政府再造、與公務員考績制度的改革等，國民黨內部或行政與立法之間，甚至院際之間（如考績制度改革上，考試院與行政、立法、司法院之間均有歧見），均存在不同聲音。

究其原因大致有二：其一、馬總統上台後並未身兼國民黨主席，總統受限於憲政體制之設計，無權直接指揮行政與立法部門。雖然有成立五人小組的溝通機制，但是行政與立法仍缺乏整合。執政黨角色

²⁸ 參見前行政院秘書長薛香川訪談記錄。

²⁹ 參見研考會承辦同仁訪談記錄。

完全弱化，無法充分扮演內部意見溝通整合之功能，導致行政立法各行其是，缺乏一致行動。馬總統後來決定兼任黨主席，希能落實完全執政、完全負責之理念，以政黨做為輔佐施政的重要平台，方向應屬正確，然成效尚待觀察。

其二、政黨在政見形成過程中參與有限，候選人在政見形成時與黨內缺乏充分溝通，致使政見落實時未必受到同黨籍立委的背書支持。尤其部分內閣成員與黨或黨籍立委關係未必緊密，甚至非黨籍同志出任，政策主張若缺乏溝通，更易產生歧見而導致紛擾。

上述行政、立法與黨之間缺乏整合的問題，在馬總統兼任黨主席，並加強與黨籍立委溝通後，已有改善。且整體而言，立法院對於行政院所提之各項政策與修法提案，雖存在雜音，只要行政部門堅持，最後多能通過。足見在多數政府下，總統政見較有落實之可能。此與陳水扁少數政府執政時期，爭議政策或法案屢遭國會抵制封殺的狀況形成強烈對比。

第四節 陳水扁與馬英九總統政見形成與轉化為政策過程之比較

陳總統與馬總統可為兩個不同之類型，前者將政見視為工具性質，較不堅持政見之落實；後者則是政見導向型候選人，不僅主導政見形成，當選後更重視政見之落實。兩者均與本文前述之理想型(ideal type)有若干程度之不同。

陳水扁 2000 年政見形成與轉化之過程大致如圖 2-2 所示，馬英九 2008 年政見形成與轉化之過程，則大致如下圖所示。

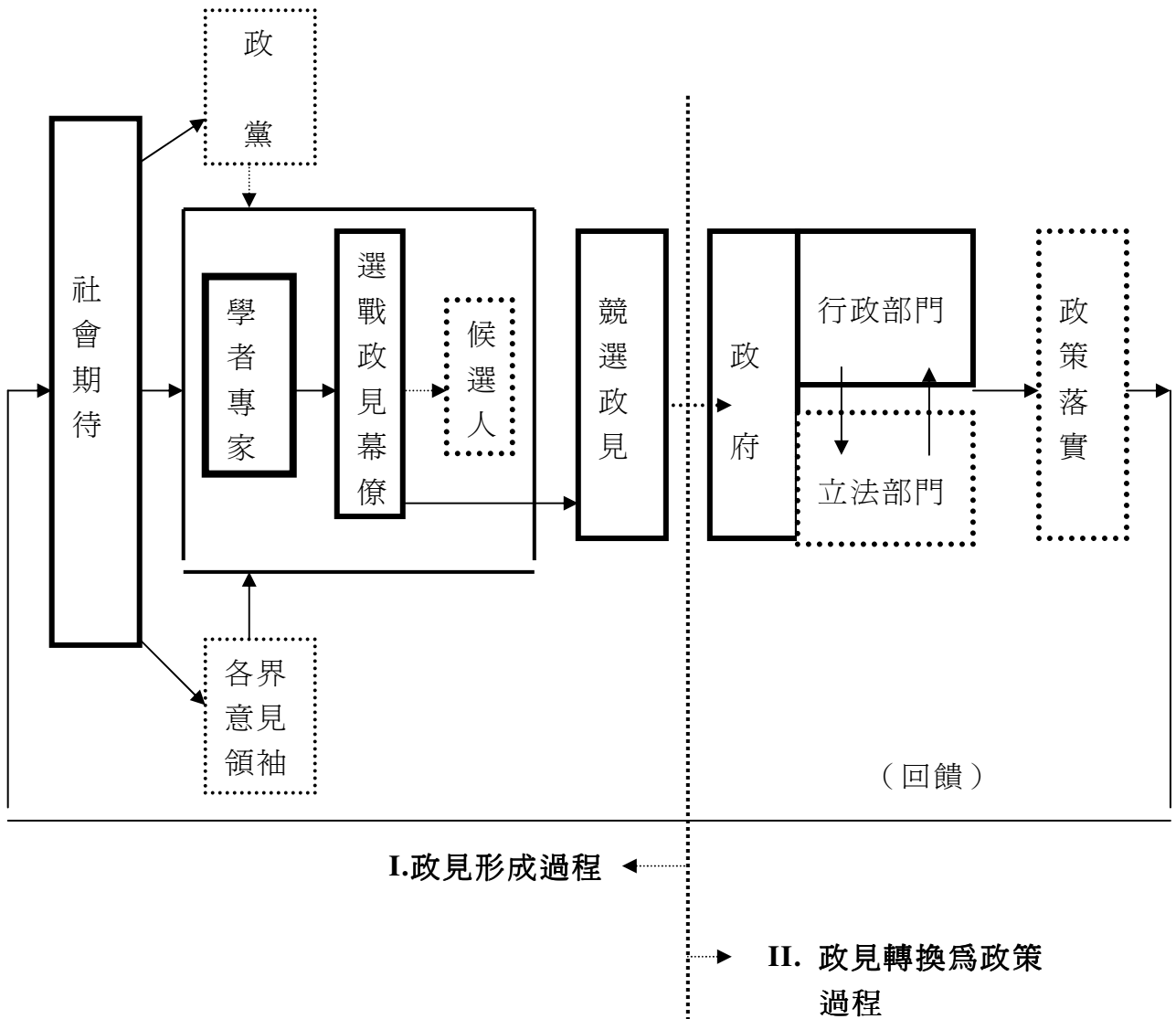


圖 2-2、陳總統 2000 年政見形成與轉化之過程

資料來源：本研究團隊繪製

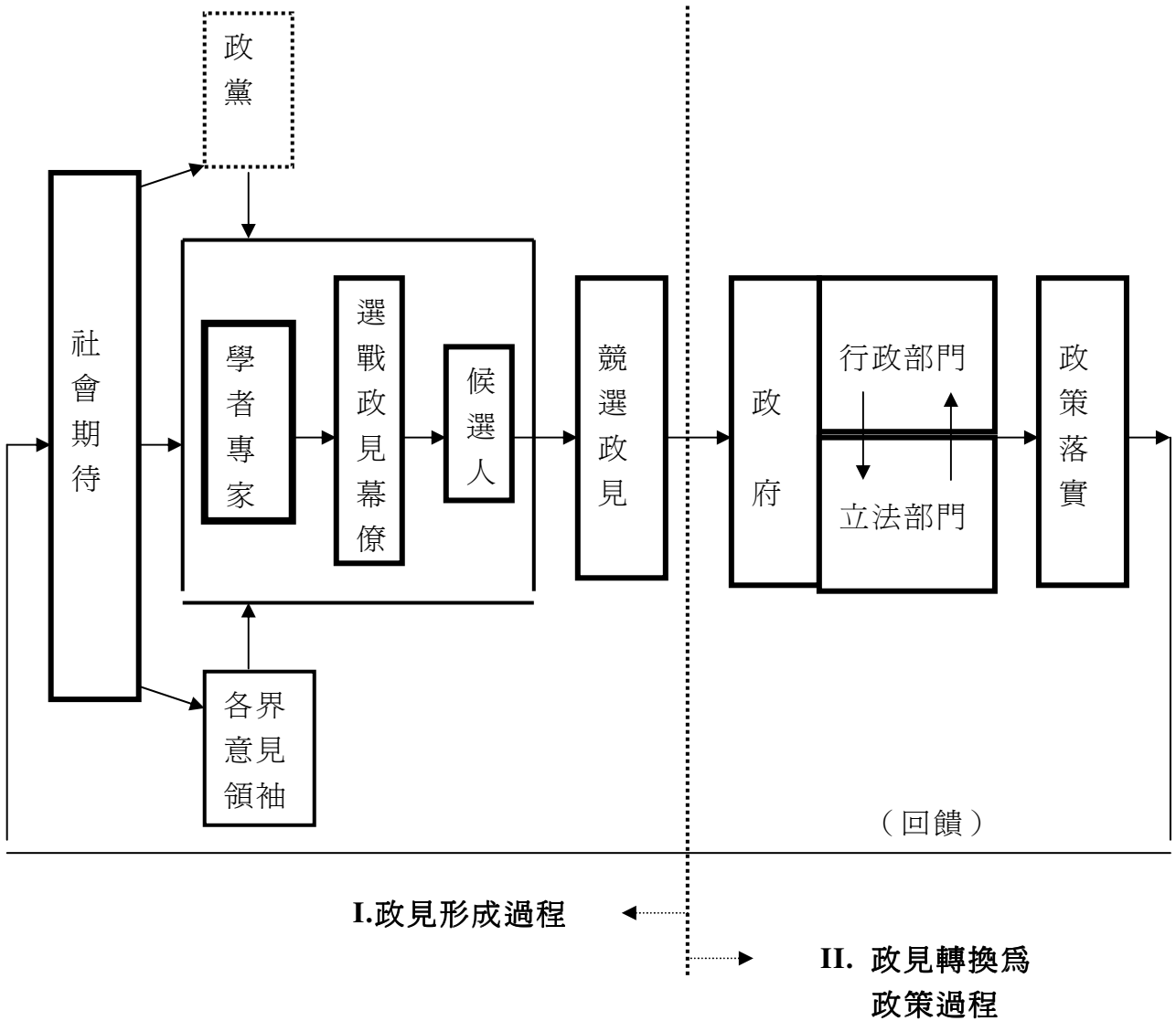


圖 2-3、馬總統 2008 年政見形成與轉化之過程

資料來源：本研究團隊繪製

(一) 相異之處

在探討陳水扁與馬英九政見形成與轉換為政策之過程後，初步發現兩人有幾項差異：

1、候選人參與政見形成程度不同

馬英九參與程度極深，投入時間亦甚可觀，每項政策白皮書參與討論至少二至三次，有的甚至更多，而且對於內容多是主動提出看法與建議，和與會學者進行互動，待親自核可後方能發布。遇有爭議存在而待決時，馬英九亦會做出最終之價值選擇。易言之，馬英九對白皮書內容之掌握相當深入。至於陳水扁則投入較少時間，白皮書多由重要幕僚把關，其對於白皮書內容雖亦了解，但多為幕僚提供之文稿，屬於被動吸收的角色。

2、參與白皮書編撰成員之多元性有別

陳水扁團隊主要參與者為學者專家，較少聽取社會團體與實務工作者之意見，故白皮書內容多呈現高度理想性。馬英九同樣以學者專家為主，但亦不乏各界實務工作者、社會團體、意見領袖與國民黨執政時期的政務官等，理想與實際並重。

3、政見內容是否經過財務或可行性評估作業

陳水扁團隊並不堅持可行性評估，主要係以選戰形象塑造及理念宣揚為主，政見是否可行，並非主要考量。馬英九本人與其團隊則相當重視政見之財務負擔與可行性，會邀集智庫與學者專家進行評估，但評估不可能太細，主要是從比較國家總體經濟發展與財政預算角度進行。

4、政見在選戰中之角色不同

馬英九非常重視政見，並透過議題操作與宣傳，將白皮書內容貫穿整個選戰活動，推銷給選民。陳水扁團隊的白皮書則較屬聊備一格的裝飾性質，當證所稅事件爆發後，便停止發表；選戰過程以議題操作為主，缺乏上位政見與大原則指導概念。此外，陳水扁為展現治國

能力與凸顯學界支持印象，參與學者專家均公開姓名，並廣為宣傳。馬英九團隊則對參與人士高度保密，非著眼於藉白皮書展現學界人脈與支持人氣。此外，2004年陳水扁競選連任時更精簡編制，取消「國政幕僚群」，改由「文宣暨研究群」轄下的政策協調部（主任梁文傑）負責，同時不再發表白皮書。原因在於其認為民進黨已執政，不需再撰寫白皮書來突顯執政能力，況且也沒幾個選民會全部看完，未必能吸引多少選票。足見政策白皮書對陳水扁的裝飾性質。選戰中雖不乏政見，但多為大原則性的與口號性的宣示（如推動二次金改），且仍以議題操作為主軸（反飛彈、軍購兩公投），缺乏系統性與全面性的治國藍圖。

5、選後落實政見的態度不同

馬英九對政見落實與管考極為重視，從第一波內閣人事公佈之日起，閣揆即要求相關部會首長依據白皮書準備施政計畫，並由研考會嚴加管考。甚至總統亦親自督導各部會執行政見之進度與了解執行之困難。陳水扁則較不堅持政見之落實。此外，在政見形成過程中，馬英九很重視當選後的執行問題，對於政見之可行性與政府財務負擔，均進行初步的可行性評估，嚴格管控濫開支票。陳總統對此則多所欠缺。

（二）相同之處

1、皆籌組龐大之學者專家為其撰寫白皮書

兩人的白皮書主要均由龐大的學者專家群負責，仍多反應出精英的觀點與思維，也都充滿了若干的理想性，期能以此號召選民支持。

2、政黨參與程度有限

兩人雖屬不同政黨，但是所屬各自政黨對於候選人白皮書的形成過程參與度均不高。兩個政黨雖都有所屬的政策部門或智庫負責研擬白皮書初步內容，但政見最後形成均是由候選人所指派負責政見之核心幕僚負責邀集專家撰寫而成。政黨重要幹部則被納入候選人競選總部，參與選戰及政見之形成。此或可反應台灣選舉對於「人」的選擇，

勝於對「政黨」的偏好。也可能反映了台灣民眾希望總統超脫政黨包袱與意識形態的態度，因而使得候選人均訴求中間選民之支持，而刻意淡化政黨屬性，也與政黨維持微妙的疏離關係。

由於政黨在選舉過程中參與有限，在勝選執政後，卻也為執政團隊與執政黨之間的合作埋下隱憂。在陳水扁時期，面對國會在野多數強力制衡的劣勢下，更需黨籍同志在國會護航，以及政黨在政府體系外及輿論等各層面的支持。在陳水扁第一任執政晚期，他試圖繞過國會而直接尋求民粹支持，此時政黨行動協調一致對外就非常非常重要。但是政黨內部難免仍存在路線之爭以及派系利益分配之現實衝突，黨籍同志與議員因而未必毫無保留支持執政團隊之政策、法案與預算等，甚至可能自己人扯後腿而形成茶壺風暴。因此，執政團隊與執政黨，以及國會黨團之間必須取得協調聯繫，以統一事權。

馬政府與扁政府初期之行政立法溝通協調模式大致類似，可被視為「黨政分離」時期，但比較接近「以政領黨」或「以黨輔政」（國民黨自我如此定位）之性質。陳水扁總統除每週定期與府、院、黨進行協調餐會外，之後還設置「府院黨擴大決策會議」，組成「九人決策小組」。馬政府雖然沒有少數政府問題，但是面對黨內各方勢力仍倍感壓力，也籌設五人小組，作為溝通行政、立法與政黨之平台。此外，也定期與立委餐敘，交換意見。

唯上述運作模式並無法達到統整黨內力量之目的，於是陳總統與馬總統在執政一段時間後，均決定身兼黨主席，將黨政合一，以收事權統一之效(高永光、劉佩怡，2001)。

3、對於部分敏感問題均予以迴避

陳總統團隊明白表示對若干爭議性問題（如國營事業民營化、健保與醫藥分業等）予以迴避，不希望白皮書造成失分。馬英九團隊同樣迴避了若干爭議性問題，諸如兩岸政策、大陸學歷認證、大陸勞工開放等。避免對爭議問題表態以致流失選票，應為雙方撰寫白皮書之重要指導原則。就爭取勝選而言，此考量無可厚非，但是也可能使得社會真正重要、存在爭議，以致不易解決的問題在選戰政見中留白。

4、政見轉換為政策過程中均無進行再評估之作業

陳總統對於政見落實不甚重視，在有限的政見轉化為政策過程中，也未見再評估作業。馬總統雖然重視政見之落實，但在政見轉化為政策過程中亦未作正式之再評估程序。

五、三項假設之檢驗

比較陳水扁政府與馬英九有關政見形成與政見轉換為政策過程之異同後，則可進一步對本文第一部份所提出之三項假設進行檢驗。

(一) 假設一

假設一、若候選人在政見形成過程中積極參與，重視政見之可行性，當選後會較重視政見之落實與管考。反之，若候選人在政見形成過程中參與較低，不堅持政見之可行性，當選後將較不堅持政見落實與管考。

研究發現：馬英九較偏向「政見導向型」模式，陳水扁則較接近「工具型」模式。馬英九對於政見形成參與極深，事必躬親，在研擬政見時已考量其可行性，執政後也相當關注政見之落實，並多次與相關部會首長召開會議檢討執行成效。

陳水扁對政見參與有限，政策白皮書的功能較偏向展現個人治國能力之印象，與凸顯龐大學者專家幕僚群的支持，而屬於「形象塑造」層次。政策白皮書雖然內容龐大豐富，但卻沒有全部正式發表，執政後對於政見之落實也較不關心。

從陳水扁與馬英九兩人的模式觀察，印證第一項假設。

(二) 假設二

假設二：政見轉化為政策之過程中，若行政院由立法院多數黨主導，政見較容易轉化為政策。反之，則政見不易轉換化政策，尤其是屬於高度政治議題或具爭議性之議題。

經過文獻之分析，國內目前尚無直接針對總統政見執行成效在多數政府與少數政府時是否存在差異之研究。較多研究之主題在於多數政府與少數政府所產生的政治或經濟方面影響，包括：立法產出、預算編列、行政立法互動、政黨互動等等的探討。例如吳重禮、林長志利用爭議性議題的論述、中央政府年度預算刪減幅度、法案的制定、立法部門監督質詢等指標來檢驗立法院在政黨輪替前後的表現是否不同。他們的研究發現在爭議性的議題論述與預算刪減幅度上確實有不同，然而在法案的制定與立法質詢監督上的差異卻不明顯(吳重禮、林長志，2002)。

吳重禮並進一步比較1992年到2000年國民黨執政的一致政府時期，與2000年至2006年民進黨掌握行政權的分立政府時期，國家整體經濟表現是否具有顯著差異。變數檢定與實證結果顯示，政府體制、實質政府支出，以及銀行利率等變數，對於國民生產毛額的變動具有顯著影響。就政府體制的影響來說，他進一步推論，在一致政府時期，政府整體施政較為順暢，因此促使國家經濟表現較佳；反之，在分立政府時期，由於府會僵局和政策滯塞，造成政府整體施政困境，使得經濟表現將受到負面影響(吳重禮，2007)。

根據盛杏媛對第四屆立法院的研究，第四屆前二個半會期是多數政府時期，後三個半會期是少數政府時期，她發現在多數政府時期行政院提案比立法委員被通過的比例較高，且通過所需要的時間較短；在少數政府時期，立法院多數黨比較會掣肘行政院的提案，使得行政院在法案的推動上較為困難，以致於行政院的提案被通過的比例大幅降低，且通過所需要的時間也相對較長。該研究也觀察到多數政府時期重大法案由行政院提案為重的比例較高，佔 52%，以立法委員提案為重的佔 10%，協商或表決後互有讓步或勝負的佔 38%；在少數政府時期，行政院提案為重的比例為 48%，和多數政府時期差異不大，但立法委員提案為重的比例上升到 18%，顯示出行政院若和立法院多數黨不同政黨時，立法委員有較強主導立法的企圖心(盛杏媛，2003)。

黃秀端發現政黨的投票結盟方式在一致政府與分立政府時有所不同，在一致政府時代，政黨的凝聚力較弱，黨際間的對決較少，政黨常因議題的不同，而尋求不同的投票結盟；但是在分立政府時期，政黨的對峙，尤其是泛藍政黨與泛綠政黨的對峙逐漸分明，泛藍或泛綠政黨各自成立投票結盟，但是極少跨陣營的投票結盟，且各政黨的凝聚力較強。同時，黃秀端亦指出，在一致政府時期，由於國民黨掌握著立法院的多數，且可以藉由投票結盟而與其它黨派聯盟，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會高達98.3%。但是在分立政府時代（無論是在第四屆立法院的後半期或第五屆前半期），由於民進黨在立法院僅掌握三成多的議席，且政黨對峙的升高，因此執政黨在投票表決時，獲勝的機會大約僅及三分之一（33.3%）（黃秀端，2003）。

此外，楊婉瑩觀察第四屆立法院的一致政府與分立政府，發現政黨之間的競合關係相當細膩複雜，分立政府時期固然有政黨之間的衝突，但為了通過法案，仍有政黨之間的合作，很難用一致性政府與分立政府的二元對立來描述解釋（楊婉瑩，2003）。而根據管碧玲的統計，少數政府時期行政院送立法院審議法律案通過的比例約五成（管碧玲，2006）。由於委員提案如果類同者，常合併行政院提案審查，這使得在統計歸類上有困難，但仍可一定程度說明在少數政府時期行政院法案通過的比例比多數政府來得低，且平均通過天數較長。

陳奕誌以第四屆第一會期至第六屆第四會期為觀察期間，探討影響立法委員問政行為的因素，他發現台灣的在野黨問政數量勝過執政黨、新科立委在問政上表現的比資深立委好，但是資深立委在提案數量上還是超過新科立委、區域立委的問政表現比不分區立委優秀、選區特性本文使用縣市農林漁牧業人口比例的指標，發現到比例低的地區所產生之立委問政數量較比例高之地區立委多、越接近改選時間立委的問政數量就會越少（陳奕誌，2007）。

王靖興的研究則指出，在法律提案方面，可以明顯觀察到國民黨和民進黨立委在政黨輪替前後的改變，亦即不論是國民黨或是民進黨

立委，在野時的法律提案次數皆高於執政時。顯示兩黨立委的法律提案行為會因為其執政或在野的不同而表現出不同的行為模式。在施政質詢方面，在政黨輪替前，執政的國民黨和其他在野黨立委之間對於政府的質詢行為並沒有任何差異，不過在政黨輪替之後，成為執政黨的民進黨立委在質詢上不如其他在野黨立委積極，而成為在野黨的國民黨立委則是在施政質詢上變得比其在野時積極。在預決算質詢方面，在政黨輪替前，在野黨立委對於行政機關預決算的質詢較執政的國民黨立委踴躍，然而在政黨輪替之後，此一情況立即轉變，成為在野黨的國民黨立委在預決算質詢上變得較過去在野時積極，而成為執政黨的民進黨立委則是轉為消極(王靖興，2007)。

盛杏媛同樣也探討我國主要政黨在立法院的領導與立委的政黨凝聚力的問題，其觀察的時間點放在 2000 年首次政黨輪替前後的 1996 年至 2008 年。該研究採用兩種分析方法，一方面透過深入訪談方法訪問立委(包括黨團幹部與一般立委)，藉此瞭解政黨領導人所使用的策略，以及立委之所以願意遵從政黨領導的理由。另一方面透過分析立委記名表決，以瞭解政黨凝聚力(亦即政黨領導的效果)跨不同時間點、不同政黨對立程度、不同的投票類型，與不同議題的狀況。研究結果發現，政黨輪替後政黨之所以表現出相當的凝聚力，是因為強烈的政黨對立，致使敵對政黨的獲勝將危害到立委自己的政治生命，因此同黨立委感受到他們是政治生命共同體，所以有團結的強烈動機。然而，本研究也強調政黨之所以可以成功地領導立法，也是因為政黨領袖瞭解立委的需要，同時也會去滿足這些需要，也因此，政黨雖然在某些立法與決策上相當堅持，但在某些立法與決策上則提供立委相當的自由空間，以使立委得以回應其選區不同的利益(盛杏媛，2008)。

從上述之研究不難發現，多數政府情況下行政立法互動之合作性較高，行政部門所提法案與預算等，較能獲得立法部門之支持。總統政見之落實許多牽涉法律增修與預算編列，此均有賴國會之通過。上述國內學者之研究大致可以印證本文之第二項假設。而越是高度政治與爭議性之政見，越難轉化為政策，除若干個案(如核四停建、NCC 委員組成以政黨比例、三一九槍擊案真調會特別條例、高鐵融資、中

選會組織法等)可以印證外,上述黃秀端與盛杏媛之研究亦可為作證。

(三) 假設三

假設三：政見形成過程中，若政黨參與較多，較有助於政見轉化為政策。反之，則不易轉化。

陳水扁與馬英九兩人所屬政黨對於候選人白皮書的形成過程參與度均不高，已如前述。但是政黨參與程度與政見轉化為政策是否具有關聯性。

在陳水扁執政過程中，行政與立法衝突的來源主要來自執政黨與在野泛藍政黨間之對抗。在黨際對抗高於黨內歧見的情況下，同黨籍立委之不同看法，似較為次要。

馬英九執政後回歸多數政府，行政與立法部門理應有更好之溝通協調。但事實上卻非如此。尤其馬政府部分內閣成員並非國民黨籍或與國民黨少有淵源（如劉兆玄內閣的陸委會、勞委會、法務部、教育部等），這讓黨務系統與國民黨的政治人物頗有意見，也讓國民黨籍立委不滿。不僅許多優先法案受制於在野黨杯葛，無法順利通過；即使同黨同志對於若干議題也未必全力支持，例如立法院對監察委員行使同意權時，封殺總統所提人選（包含副院長）、地方制度法有關縣市升格與延選規定修法程序屢經波折、98年度總預算延宕至臨時會通過，到修改食品衛生管理法，推翻行政部門與美國簽署開放美國帶骨牛肉與高風險部位進口行政協定，導致台灣片面毀約之外交風暴等，均可窺見行政與立法部門之間的衝突與不協調之處。在競選過程中與政黨關係的若即若離，似為馬政府行政立法互動關係不佳的問題之一。

前述學者黃秀端在 2003 年的研究發現，在一致政府時代，政黨的凝聚力較弱，黨際間的對決較少；但是在分立政府時期，政黨的對峙分明，且各政黨的凝聚力較強。此亦可能為馬政府行政立法溝通不佳的原因之一。

不過值得注意的是，馬政府與扁政府對於行政立法（同黨內部，而非黨對黨的）溝通協調模式大致類似，均由初期的「黨政分離」模

式，最終走向「黨政合一」。顯見兩人在掌握執政權時，還同時需要掌握政黨，方能有助其政務之推動。然此等觀察只能確認總統同時領導執政黨，將有助總統施政理念之貫徹，與行政立法部門之溝通，但對於政黨在政見形成過程中之參與，是否有助於政見轉化為政策上，恐需要更多之實證方能印證。

第五節 建議

（一）可思考公費補助政黨強化政策之研究

以台灣未來的政治發展觀之，總統參選人與當選人應來自兩大主要政黨。此兩大政黨參選人，均有可能成為總統。唯從陳總統與馬總統兩人競選過程中，對於所提政見的意義為何？候選人對政見的重視程度何在？以及是否要在當選後將政見落實？均有極大之差異。

馬英九對於政見之發表比較謹慎，將政見視為當選後之治國藍圖，故較重視政見之落實。反之，陳水扁則將政見視為展現執政能力與學界支持力量的選戰策略，對於政見內容是否能付諸執行，不太重視。

過去台灣選戰中，政見都被視為聊備一格，目的在求勝選，而少設想到勝選之後的落實層面（馬英九模式應屬特例）。³⁰若兩大政黨候選人的政見形成僅係選戰之一環，政見內容未經嚴謹規劃與評估、或抽象粗糙、或無可行性，而當選後又必須兌現實行，恐非國家之福，甚至將成為災難。

既然兩大政黨候選人均可能成為總統，則兩大政黨理應肩負嚴謹且負責可行之政策研擬重責。若政黨無此研究規劃能力，放任所提名之候選人濫開支票，亂提不可行之政見，則當選後不是承諾跳票，就是勉力執行未必可行之政見，反而造成國家資源之錯置浪費。選民也無法看到真正的牛肉而做出理性選擇，此均非國家之福。

³⁰ 本研究多位受訪者均有此相同之看法。

是以，由國家以公費資助主要政黨之政策研究，協助政黨成立健全之智庫或研究部門（專款專用），使各黨在推派候選人時，能協助候選人提出可行之政見主張，應為值得思索的方向。如此一方面選民可看到真正的牛肉，讓選舉走向政策辯論型的健康道路發展，另一方面，當選人也可據以兌現承諾，但又不使國家資源浪費。政黨協助黨籍候選人研擬政見，另一個優點在於可以整合該黨內部之意見，形成健全之政黨競爭與政黨政治發展。

不論馬英九或陳水扁，黨與候選人之間均存在若即若離的微妙關係，二人在競選過程中，均側重總統候選人之「個人」特質，以圖搶攻基本盤以外之中間或游離選民，政黨角色都相形弱化，只是作為鞏固基本盤的助手。惟一旦執政後，總統與黨又必須結合，方能有效推動政策，落實主張。但是若總統候選人所提政見缺乏黨內參與及共識，當選後恐將面對所屬政黨內部之壓力與挑戰，形成執政團隊與黨之間的若干緊張關係（陳與馬均出現過）。若能在政見形成過程中，充分納入政黨之意見，或可避免此等衝突。

補助政黨從事政策研究之制度在若干國家均已採行，應屬可行。內閣制國家採比例代表制者，偏重選黨不選人，對於政黨之政綱或主張更為重視，故較重視政黨之政策研究能力，而設有公費補助政黨從事研究之經費。唯因體制不同，並無特別針對總統政見提供補助。美國總統制政黨之屬性偏向選舉機器，平日少有運作，故無補助政黨政策研究經費之需要。但是對於總統大選，候選人可以依其募款之狀況而決定是否接受聯邦的補助，但此補助需用於競選活動，並不限於政見或政策研究。³¹

³¹ 英國有政策發展補助金（policy development grants），一年總經費為二百萬英鎊，以行政命令的方式發布每年受補助之合格政黨及其分配方式。一般而言，其中的半數（即一百萬英鎊）將會平均地分配給合格的政黨，另外一半則是透過一套公式來分配。英美兩國制度參見黎家維，2009，〈英美兩國政黨補助制度之初探〉，國政評論，憲政（評）098-021號，2009年2月11日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/5446>，查閱時間：99年4月5日。德國除對政黨予以直接、間接（政治現金稅務減免）補助外，對與各政黨關係接近之研究機構（基金會），亦由政府編列預算補助其政策研究。奧地利對於親近而且為各政黨所

(二) 建立政見轉換為政策之再評估機制

政見轉化為政策之過程中，應建立正式的再評估機制，就政見之可行性、必要性、與政府財政之狀況，由承辦部會進行評估是否可行，是否需要修改調整。若屬可行，則應擬定施政計畫，就施政內容、執行進度、預算規劃等進行細部規劃作業。若窒礙難行，則應說明理由，開誠布公，擬定替代方案，或大幅調整內容等。

且政見因具有高度之理想性與抽象性，行政部門在執行過程中可能有若干疑問待釐清溝通，因此在轉換過程再檢視階段時，應邀請當初負責撰寫白皮書之學者專家，與執行單位充分交換意見，以期在政見轉換過程中能符合原始理念，並促進政策之落實。

(三) 憲政制度調整應盡量避免分裂政府出現

我國憲政體制類似法國雙首長制，總統與國會大選分開舉辦，容易產生如同美國總統制雙元民主正當性下的分裂政府僵局。加上我國憲法在九七修憲後已刪除行政院長必須由立法院同意任命之規定，使得少數政府之出現成為可能。2000 年到 2008 年民進黨執政期間均為少數政府主政，總統政見之落實自然遭遇國會多數之制衡，尤其以高度政治爭議性議題更為嚴重。

陳水扁執政時，重要政策一旦遭國會杯葛，行政立法即陷入僵局而難以化解，造成政局不穩。2008 年後馬政府重回多數政府，即使若干重要議題內部存有歧見，但最終還是多能夠貫徹總統意志。因此，若要落實總統政見，多數政府實為相當重要之條件。

惟少數政府與多數政府下，總統政見相關法案之通過與否，是否存在差異，仍有待進一步實證資料之佐證，方能更具說服力，此可作

指定之具有法人資格之教育機構（政黨學校）提供補助，但其必須符合一定的獨立自主要件。日本、法國亦有正公費補助政黨之制度，唯並未規定用途。不過日本主要政黨下均設有專屬研究機構負責政策之研究。德、奧、法、日等國制度參見黃錦堂、何展旭、呂啟元，2009，〈政黨暨所屬研究機構之公費補助——德國、奧地利、法國、日本之比較〉，國政研究，憲政（研）098-0031 號，2009 年 2 月 10 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/2/5404>，查閱時間：99 年 4 月 5 日。

為日後持續深入研究之課題。

由於我國第七次修憲將立委任期延長為四年，未來若無發生國會解散而提前改選的情況，立委選舉時間將相當接近總統選舉時間。有學者研究指出，兩次大選時間愈接近，對民眾即可能會產生裙襬效應（coattail effects），而非鐘擺效應。因此一旦贏得國會大選，就有極大機會贏得總統大選，因而形成少數政府的機會也會降低。³²

惟由於我國立委選制已改為單一選區小選區制，一方面競選成本可能下降，另一方面現任者連任機會提高，此均有助於國會發動倒閣。因此日後發生倒閣而導致國會解散改選的機會並非全然不可能。若發生在期中，則可能使裙襬效應失效，甚至進一步強化鐘擺效應，使少數政府更易出現。

避免少數政府的根本方法在於透過修憲賦予國會多數對行政院長的推薦權或國會對行政院長之同意權，但是不論循此解決途徑或是選舉制度的調整（維持立委小選區制，或將立委與總統選舉同時舉行等），均涉及修憲，在國內共識尚未出現之際，恐困難重重。但未來若決定調整，不論修憲之方向或幅度為何，應避免少數政府之制度設計。

（四）兩個有待繼續思索與探討的問題

- 1、若政見僅為裝飾功能，研究其政見落實以及管考是否仍具意義？
- 2、若干被迴避之問題，主要是為勝選考量避免失分。但這些爭議往往是社會衝突與各界關心的焦點。若僅重視政見之落實與列管，並以此評估執政績效或競選承諾，可能反而忽略了其他民眾更關切

³² 參見周育仁、古志全（2009），2008年總統、立委選舉評析，收錄於蔡政文主編（2009），**2009年台灣展望**，台北市：國家政策研究基金會，頁104-108。林佳龍（2000），半總統制、多黨體系與不穩定的民主，收錄於林繼文主編，**政治制度**，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁196。林繼文（2006），政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析，**選舉研究**，13（2），頁6。楊泰順（2008），講太多？沉默才失責，**聯合報**，2008年4月6日，A19版。沈有忠（2005），制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例，**政治科學論叢**，23，頁51-52。陳宏銘、蔡榮祥（2008），選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討，**東吳政治學報**，26（2），頁120。

第二章 當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究

的問題，而容易產生盲點。

以上兩個問題仍有待日後繼續思索與探討，並試圖找出合理之答案。

第三章 當前總統政見執行、列管方式及成效評估機制之分析

一般而言，總統於上任之後，總想在有限的任期內，透過行政體系來落實競選政見。綜觀歷次大選期間，總統當選人的競選政見，其型態與內容可謂五花八門、包羅萬象，有的政見強調治國理想或國家目標，有的則鉅細靡遺、相當具體，但這些都是候選人對於選民的政治承諾，因此，歷任民選總統於就任之初莫不強調兌現政見的決心，而民意、輿論與在野黨更是嚴格檢視、監督總統政見的落實情形。

然而政見內容不同、執行的方式自然有所差別，候選人與總統所處高度不同，所追求的目標也大相逕庭，因此競選政見應否或能否直接轉化為政策來加以執行？候選人對於國家政策相關資訊的掌握未必充分，加以國內外政經情勢瞬息萬變，若已超出政見訂定時所能預見，候選人於當選後是否仍繼續推動選舉時的政見？再者，現行行政部門的政策列管、考核方式是否適用於總統的政見？凡此種種，都需要進一步的探討與釐清。

第一節 當前總統政見執行之機制

總統競選時的政見在轉化為政策後，當然必須透過行政體系來執行，然而從先期的規劃到推動，政策的落實尚須立法部門在法令與預算上的支持。我國的政治體制特殊，自 1996 年總統民選後，背負數百萬張選票的支持，民選總統的權力與日俱增，我國雙首長制的運作已經偏向總統，³³但行政院長仍為憲法上的最高行政首長、直接向立法

³³ 雙首長制亦有稱為半總統制，1997 憲改之後，學界與政界主張我國屬於雙首長制者居多，但亦有部分學者主張我國政治體制已朝實質總統制傾斜，總統藉由任免行政院長，正式指揮行政體系。而歷經民進黨 8 年執政，總統所屬政黨並非國會多數黨，且行政院長的去留不在於國會的支持，而在於總統的支持，因此，如湯德宗即認為我國在 1997 修憲後，產生一個「貌似半總統制的實質總統制」(湯

院負責，職是，總統與行政體系的互動，亦攸關總統政見之能否有效執行。

一、政策的規劃與推動

1997 年我國憲法增修條文再次修正，³⁴行政院長由總統任命，不須經立法院同意，³⁵此次修憲讓總統可直接任免行政院長，權力的天秤向民選總統傾斜，此後憲法增修條文雖多次修改，此一規定仍保留下來。依據憲法本文及增修條文規定，行政院長雖仍為最高行政機關之首長，並對立法院負責，但其任命與去職已非立法院所能左右，其性質猶如總統之幕僚長。因此，總統與行政院長關係更形密切，總統選擇行政院長的最重要條件就是要能夠貫徹總統的意志。

2008 年 5 月 20 日新政府上台後，為強調總統及新政府會信守選舉期間對於選民的承諾，行政院旋即於 2008 年 5 月 29 日行政院第 3094 次院會通過研考會所簽陳的總統政見執行追蹤及納入各機關 4 年中程施政計畫。

當前行政機關施政計畫包括各部會年度施政計畫、中程施政計畫、中長程個案計畫、重要社會發展先期計畫等等。為了國家長程整體及前瞻發展需要，提升資源運用效率及施政效能，行政院自 1998 年即開始推動「中程施政計畫制度」，首先擇定內政部、教育部、交通部、經濟部、研考會等五個部會為先期試辦單位，並於 2001 年全面推行到行政院所屬各單位。

中程施政計畫配合總統任期，係以四個會計年度作為規劃年期，其主要目的在於強化各機關前瞻性政策與環境情勢分析能力，選擇優先發展課題，對現有計畫執行成效與能力進行檢討，據以編定各機關中程施政計畫。在〈行政院所屬各機關施政績效管理要點〉中，將「中程施政計畫」定義為：指各機關依其職掌，納入總統治國理念及院長

德宗，2005：44-45)。

³⁴此為我國第四次修憲，其主要內容包括取消立法院對行政院長的同意權、賦予立法院倒閣權與總統的被動解散國會權、精簡省級政府組織（亦稱精省或凍省）。

³⁵參閱 1997 年 7 月 21 日總統公布第四次修憲第三條第一項。

施政主軸，擇定施政重點及關鍵策略目標，訂定未來四年之綜合策略計畫（行政院研究發展考核委員會，1999：65-66）。

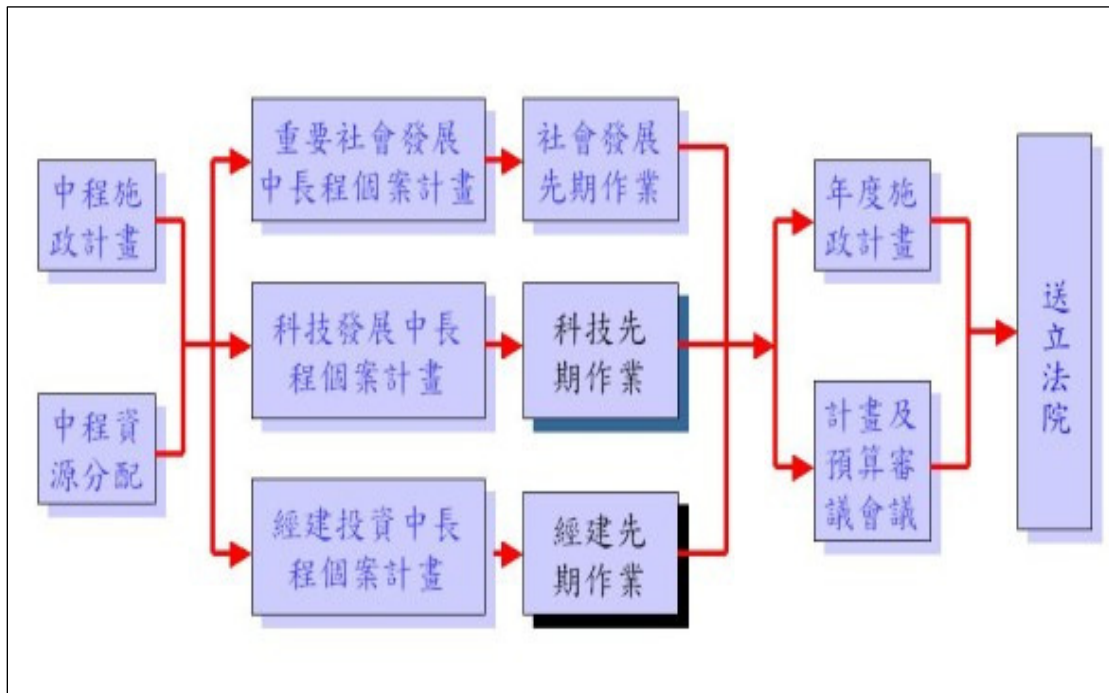


圖 3-1、政府施政計畫流程圖

資料來源：行政院研考會網站

中程施政計畫原本每 4 年更新一次，因無法展現機關長期策略規劃能力，加以機關首長的調動更替，政策目標無法配合彈性調整等原因，行政院乃於 2009 年起推動新制中程施政計畫。新制中程施政計畫架構包括使命、願景、施政主軸、關鍵策略目標及關鍵績效指標，採每年滾動式檢討（行政院研究發展考核委員會，2009：53）。

而為了配合國家中長程整體發展的需要、整合跨部會意見、有效運用國家資源，行政院所屬機關中，研考會、經建會、國科會具有綜合政策規劃機關的性質，分別負責行政、經濟與科技領域或跨領域的政策統籌規劃。

從圖 3-1 可見，施政計畫的制定目的在於將國家有限的資源作合理、作有效率的分配，因此從政策的評估、施政計畫的擬定，然後進行預算的配置與編列，最後經行政院會通過後送交立法院審議，希望藉由重重的把關，將國家資源作最妥適、最有效率的分配。

爲了實現上述目標，任何政策的提出都應該經過政策評估，包括政策影響評估、成本效益評估，甚至政策結果評估，透過嚴謹、科學的評估，可以檢視某一項政策執行後能否達到所預設的目標，並且從評估的過程發現並修正政策的誤差，促使政府的計畫更加妥適、更有效率。

二、黨政協調平台

2008 年初，國民黨在首次實施單一選區兩票制的第七屆立法委員選舉中，取得超過七成的席次，執政的民主進步黨雖然得到 38% 的選票，卻僅獲得 27 席，所占比率不足 1/4，³⁶國民黨在被視爲總統前哨戰的國會選舉獲得大勝；同年 3 月 22 日總統大選揭曉，國民黨提名的馬英九以 765：544，221 萬的空前差距贏得總統大選，³⁷出現國會多數黨與總統同一陣營的結果。然而國內政治形勢早已不同於 2000 年之前，國民黨首次面臨總統與黨主席並非同一人的狀況，政府與執政黨之間的互動面臨全新的局面，政治觀察者都認爲，黨政之間的協調攸關政府運作的順利與否。再者，民意對於以往「以黨領政」作法頗有疑慮，馬英九於競選期間亦宣示當選總統之後不會兼任黨主席，因此，當選後馬英九與國民黨迅速將黨政關係界定爲「以黨輔政」。爲此，在新政府上任前，國民黨中常會於 2008 年 5 月 7 日乃先行提出「黨政協調平台」的構想，加強府、黨、院、國會間的溝通協調，並設立三個

³⁶ 區域選舉部分包括 73 個單一選區與 6 席原住民代表，中國國民黨得到 53.4% 選票，當選 61 席；民主進步黨得到 38.6% 選票，僅當選 13 席；其他政黨或無黨籍得到 8% 選票，當選 5 席。在政黨得票比例方面，中國國民黨得到 51.2% 選票，分配到 20 席不分區席次；民主進步黨得到 36.9% 選票，分配到 14 席不分區席次；其餘政黨共獲得 11.9% 選票，但無一政黨跨過得票率 5% 門檻，無法分配不分區席次。

³⁷ 馬英九得票率與得票均爲總統民選以來新高，但是差距票數則以 1996 年李登輝勝彭明敏的 354 萬票爲記錄。

層級的溝通平台：

(一) 府院黨高層會議

為強化新政府的運作效率、保持府院黨溝通管道的暢通，馬英九上任後決定啟動最高層級的黨政平台，固定每周一中午進行府院黨高層會議，出席成員包括總統馬英九、副總統蕭萬長、立法院長王金平、國民黨主席吳伯雄，並於 2008 年 5 月 26 日召開首次會議。此後包括兩岸簽訂 ECFA、對抗新流感、搶救風災等重要議題均為此一高層會議討論的重點。

(二) 政策協調會報³⁸

政策協調會報會議主席由政策會執行長擔任，開會時請黨主席或黨秘書長擔任指導人，政策會副執行長、黨團正副書記長、委員會召集委員及委員長、行政部門相關部會正副首長共同集會討論，必要時得邀請智庫執行長及相關各組召集人列席，獲共識後提報「全體黨籍立委同志會議」討論通過，原則上每週開會一次，以溝通政策。

(三) 委員會會議

委員會會議則由立法院各委員會委員、部會政務次長或幕僚等參與，隨時針對重要法案或政策進行溝通，密集開會。

黨政平台的最主要目的在於整合執政黨與立法院的意見，儘管依據輕重緩急設有各級的溝通平台，但是行政、立法、黨務部門卻未必就此密切合作，尤其立法院為合議機關，立法委員問政必須考量民意、黨意、甚至個人未來連任等因素，若動輒以黨紀方式動員黨籍立法委員支持行政部門之議案，恐引發立法委員反彈，因此，充分的溝通協商成為取得立法院支持的不二法門。

在確立黨政平台運作方式後，2008 年 6 月 11 日國民黨中常會另

³⁸ 在立法院黨團運作上，另設有黨團幹部工作會議，於立法院會期中之每週一早上召開，由黨團書記長擔任主席，參加人員包括黨團幹部、各委員會黨籍召集委員、各委員會委員長，並由行政院秘書長親自列席，就該週委員會議程及其他重大議題交換意見。

行通過「中國國民黨中央常務委員會議安排從政主管專題報告實施要點」，配合「黨政協調平台」運作，適時安排政府部門從政主管，向中央常會進行專題報告，報告主題包括施政重點目標、重要法案、預算案內容，或重大施政成果等等。報告內容參考綱要包括：

1. 前言。
2. 本單位重大施政規劃、目標、目前執行績效。
3. 對馬總統英九同志於競選期間，宣示政見及承諾事項執行檢討。
4. 社會輿論及民意動向的探討。
5. 亟待行政院、立法院以及黨部配合事項。
6. 未來施政重點。
7. 結語。

從參考題綱可以看出國民黨朝「以黨輔政」方向規劃的趨勢，不過在考試院與監察院人事同意權雙雙遭遇重大挫敗，且包括地方制度法等重大法案遲遲無法推動下，整個黨政平台無法發揮應有的效果，促使馬總統站上第一線親自與立法委員溝通，並且決定兼任黨主席。³⁹

馬英九在黨主席就職演說中強調台灣已是民主社會，「以黨領政」的時代已經走入歷史，開始進入「以黨輔政」的時代，黨不只是選舉機器，同時也是溝通意見、協調政策與凝聚共識的平台。黨可以匯聚、整合黨內外的寶貴意見，協助政府推動施政。中常會作為黨政協調的平台，未來功能應該進一步強化，中常委應該兼顧功能性與代表性，涵蓋中央與地方、行政與立法以及社會代表，以匯集各方意見，凝聚社會共識，以有助於預算與法案的通過，以及中央與地方的合作。⁴⁰

³⁹ 為了拉近與國會之距離，在立法院每個會期開議之初或會期結束之前，馬總統均會透過總統府或國民黨中央政策會安排立法委員分梯次與總統進行會面，在立法院處理重大議案前夕，亦常主動邀集黨籍立法委員交換意見。

⁴⁰ 2000年國民黨失去政權後，黨中央國會系統影響力逐漸凌駕傳統的黨務、智庫及行政系統，以第十七次全代會為例，31席中常委有18席來自立法院，第十八次全代會第一次補選，32席中亦有13席立委，且得票前三名均為立委。

各界對於總統兼任黨主席之優劣論戰已久，肯定者認為符合政黨政治、責任政治，可收事權統一之效；反對者則質疑以黨領政，黨國主義重現。事實上，政黨具有意見形成、整合的功能，尤其鑑我國特殊的政治體制，在行政倫理上，總統不宜直接指揮各部會，更無從過問立法院黨團的運作。⁴¹一旦總統兼任黨主席後，行政、立法部門重要成員均出席或列席中常會，可以針對行政部門所擬定的政策進行更周詳的討論，使政策更具可行性、更貼近民意，並化解立法院可能的阻力，尋求黨團成員共識。

三、各部會的執行

新總統上任後，為協助各部會儘速將總統政見轉化為政策及計畫並據以執行，研考會即根據馬蕭競選白皮書及公開競選場合所提出之政見、承諾進行彙整，共彙整成 21 項重大建設，245 項政策項目，初步分成 414 項具體內容，並根據具體事項所涉及業務初步選定辦理機關，若一政見涉及二個以上機關權限，則擇一為主辦機關，由主辦機關就所分配到相關政見擬定應該辦理事項，經統計共涉及內政部等 29 個部會主管權責。

各部會應就政見內容訂定應辦事項及預定完成時間，並區分為 6 個月內完成、18 個月內完成及 18 個月以上完成等 3 類期程。其中於 6 個月內完成者，若涉及 2008 年度施政計畫變動或歲出預算調整，應依規定調整及加速執行步驟；18 個月內完成者，應納入 2009 年度施政計畫及預算籌編作業；至 18 個月以上完成者，則應納入各部會未來 4 年中程施政計畫推動，所有的總統政見並由研考會、經建會及工程會共同辦理相關管考、追蹤工作，並由研考會作最後彙整工作。

至於大型經建計畫，如愛台十二項建設，則交由經建會總體規劃，規劃完成後，經行政院會通過後，依計畫內容交由各部會納入年度或中程計畫推動。另外，基於時空條件的變化或細部研議之出入，總統

⁴¹ 以國民黨立法院黨團為例，理論上由黨團書記長負責協調運作，但長久以來，黨中央為了掌握黨籍立委，另由資深立委擔任中央政策會執行長，作為黨團與黨中央的溝通橋樑，並主導黨團運作方向，外界俗稱中央政策會執行長為「大黨鞭」，而黨團書記長反成了「小黨鞭」。

政見有必要調整落實方式或不推動者，各部會亦可呈請解除追蹤。關於跨部會的政見，必須列出主要辦理機關，各部會對於主辦機關有疑慮時，則由行政院裁決何者為主要辦理機關。

因為新總統的政見包羅萬象，除了愛台十二項建設之類的重大經建計畫，不少的政見內容相當細微、具體，而且屬於短期內可以付諸實行者，此部分政見在新政府成立之後即可著手進行，由於年度預算早已編列，為了加速總統政見的兌現，由各部會就施政項目優先順序加以檢討，若內容並非短期內所能實現，甚至涉及法規修正或新訂者，則有待籌編預算經費及納入施政計畫辦理

四、執行機制的檢討

當前總統政見的執行已初步形成一套雛形機制，尤其黨政協調與國會溝通部分，歷經多次重大法案或議題的衝擊，不斷地吸收經驗、改進，業經建立一套綿密的溝通協調機制，但實際成效仍須以較長期的運作經驗來檢視，相較於過去民進黨政府在國會面臨少數執政困境，現在的國民黨執政政府擁有國會多數席次的支持，對於行政院所提出的預算或法案，應能給予更多的支持。

政見超過 400 項，且從政見轉換為政策的過程全由研考會主導，各相關部會反成為單純的執行單位，對於政策的可行性評估、效益評估付之闕如，此亦為當前行政部門對於執行總統政見與推動施政計畫之一大歧異。其次，政府近年財政艱困，預算規模擴增不易，且支出項目已經僵化，要在既有的預算計畫之外大幅增加預算，恐怕窒礙難行；在人力部分，目前正值政府大力推動政府改造工作，行政部門人力幾乎處於凍結狀態，只能在現有的人力上增加工作量，當前人力能否負擔也值深究。

由於總統候選人與總統當選人所處高度不同，所能掌握的資訊亦有落差，且競選政見往往多由學者專家所撰擬，其內容往往具有前瞻性，但在資訊不足的情況下，可能與實際情況有所落差，一旦將政見直接轉換為政策，在執行時馬上會面臨理想與現實的落差，而若出現窒礙難行的狀況，則有所調整或放棄此一政見的執行，並不為過。然

而，若總統及其執政團隊高度重視政見的兌現，且執著於所謂的「政治承諾」時，調整或停止執行都將引發輿論的質疑，在此情形下，除了行政機關應勇於主動說明外，總統是否也應有所表態？

如果總統政見未能符合當前國家人民的需要或社會尚無共識，有學者指出，此時由總統出面召開某種型式凝聚共識之會議不失為可行之道，亦可作為制定重大政策的重要參考，例如李登輝時代的國是會議、陳水扁時代的經發會、跨黨派兩岸小組。對於某些具有高度爭議的議題，可以透過跨黨派人士的參與、討論，爭取朝野黨派、輿論與人民大多數的支持，而對於窒礙難行的政策，共識會議的召開亦可作為退場機制。

第二節 當前總統政見列管機制之分析

為了確保政策能夠貫徹執行，並達到施政計畫所訂定之目標，政府必然要有一套針對政策的管理考核制度。1969年6月25日國家安全會議通過「加強政治經濟工作效率計畫大綱」，建立我國行政業務的管制考核制度，由行政院研考會負責辦理，經濟建設與科學發展業務則分別由經建會與國科會負責。歷經40年之發展，目前我國管制考核工作從中央到地方已建立一套完整的體系。然而總統政見之性質畢竟不同於一般政府施政計畫或政策，其能否適用行政部門現行的列管機制？或者總統政見的列管應另訂辦法？

一、現行管考的機制

我國行政管理考核制度係運用行政三聯制（計畫、執行、考核）的精神，並納入現代科學管理、系統分析及成本效益分析的理論與方法。目前政府管制考核的作業流程可分成四個階段：決定指示階段、追蹤階段、管制階段及考核階段，亦即，從政策的源起到結果的評估均在其中，其程序及相關因素如表3-1所示：

表 3-1、管制考核程序及相關因素

管制考核程序	與計畫之關係	執行者	各階段之目的
決定指示階段	計畫之源起	首長或主管	做什麼
追蹤階段	計畫之擬定	業務單位	如何做
管制階段	計畫之執行	業務單位	做多少
考核階段	計畫之評估	管考單位	做多好

資料來源：行政院研考會編印，《管考評估作業論文集》，頁 138。

依《行政院研究考核發展委員會組織條例》第五條規定：研考會設考管考核處，掌理行政院重要會議決定、決議及院長指示事項之追蹤，以及施政問題之專案調查、追蹤、協調及考核等事項。「追蹤列管」係指對於長官重要的指示、相關會議具體的結論或尚在研擬階段的計畫，要求主管機關定期提報辦理情形，俾瞭解並掌握其執行進度。並依其性質區分為「一般追蹤」及「專案追蹤」2 類，而總統政見專題即列為專案追蹤事項。

因此，總統當選人於競選期間提出之政見在轉化為政策，並經過行政院會議決議通過後，其運作即納入前述研考會所建立之追蹤管制作業程序，亦即包括主辦機關按月填報、審核、列管機關追蹤輔導、按季簽陳行政院及上網公開等階段（魏鏞：2004：112-113）。茲進一步將 4 個階段說明如下：

（一）決定指示階段：經行政院會決議或院長指示後，由研考會納入追蹤管制，並依案情及主辦機關分別函轉各有關機關辦理，開始進入追蹤階段。

（二）追蹤階段：此一階段係指計畫核定前之研擬階段，因此，此階段的執行者為業務單位，而非管考單位。計畫經研擬完成提報行政院會通過後，即解除追蹤納入管制。

（三）管制階段：計畫經核定後即進入管制階段，依據〈行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點〉，根據列管案件之性質採三級管考制

度，分為行政院管制(以下簡稱院管制)、部會管制及部會所屬機關自行管制(以下簡稱自行管制)三級。

(四) 考評階段：凡是計畫、方案措施等案件，列入專案管制至全部執行完成後應交付評估。研考會於每一年度終了時，將院會重要指示或決議執行情形提出檢討報告，提報院會核定後送交各機關檢討改進，並做為未來政策計畫之參考。

政府的計畫、方案或措施經核定後，即由追蹤階段進入管制階段。依據〈行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點〉，案件依其情形分三級管制，專案列管案件，由研考會會同行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會及行政院公共工程委員會四機關（以下統稱管考機關）管制。各機關自行管制案件，由各部會之研考單位管制。各機關經常辦理案件，由各部會所屬機關之研考單位管制。其中，符合下列原則者，列為院管制計畫：

- (一) 報行政院核定之專案計畫，經行政院指定由院管制者。
- (二) 重要中長程計畫須由院管制者。
- (三) 當前重大政策。
- (四) 跨部會執行之重要計畫。
- (五) 其他經行政院選定之重要年度施政計畫。

依據研考會組織條例第一條規定：研考會負責辦理研究發展、綜合規劃、管制考核、行政資訊管理、政府出版品管理及促進地方發展工作。因此，研考會如同中央政府的總管理處，是政府部門的專業幕僚機關，除了政策的統籌規劃外，也負責國家施政計畫、機關考成等制度的建立與管理執行。再依組織條例第五條規定，研考會設管制考核處辦理：行政院所屬各機關施政計畫之管制及考核事項；關於行政院重要會議決定、決議及院長指示事項之追蹤事項；關於行政院施政問題之專案調查、追蹤、協調及考核事項。

除了研考會之外，經建會組織條例亦規定：經建會設置管制考核處，掌理重要經濟建設計畫或方案之管制及考核事項。公共工程委員

會設有工程管理處，掌理公共工程計畫執行之協調、配合、督導及考核事項。國科會則設有企畫考核處，掌理全國科學技術研究發展工作之評估與考核。

綜上所述，當前總統政見列管之機制，就以研考會、經建會、公共工程委員會為主要追蹤管考機關。

二、總統政見管考之追蹤

由於行政院為憲法所明定之最高行政機關，而總統的政見也必須透過龐大的行政機器來推動，有關政府政策之管理考核自應在行政體系中進行。行政院研考會於新政府上任後成立「總統政見執行追蹤專案」，並經由 2008 年 5 月 29 日第 3094 次行政院會決議，將總統政見納入政府施政計畫，作為研考會專案追蹤列管之依據。⁴²

然而總統政見形成具體政策共計 414 項，範圍涉及 29 個部會，因此在行政院會決議時，行政院長也提示：「涉及跨部會或複雜性較高的計畫（如重大經建計畫），應該要有另一套管考機制（由政務委員或主管部會負責督導推動），不列入本案列管範圍，以免影響其他計畫的推動。」且研考會在追蹤管考時應把握下列原則：（一）簡單精準，才能確實掌控執行進度；（二）要有彈性，讓計畫能因應實際情況做必要的調整；（三）應有適度的間距，讓主辦單位有足以呈現辦理進度的執行時間；（四）執行單位如遇到問題，能夠提供諮商、協助。

因為政見的屬性與計畫不盡相同，因此，傳統的三級管考制度能否應用到總統政見的追蹤管考不無疑義，但根據本研究小組針對各部會管考及執行部門的訪談得知，總統政見的追蹤管考與施政計畫的追蹤管考是並行的，但兩者之間亦有重疊之處。舉凡實行時程較長、仍須進一步規劃實施者，仍應納入各部會的年度施政計畫加以追蹤管考。亦即，部分的政見同時要接受兩套機制的追蹤管考，一方面循傳統的施政計畫管考，一方面納入總統政見的專案管考。

⁴² 資料來源：行政院網站

<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=43052&ctNode=1229&mp=1>。

總統政見實際的管考追蹤實際作法上，仍是採分層追蹤列管的方式，最下層係實際業務單位，業務單位根據當初提報給研考會的應辦事項執行期程，定期將執行結果按月填報於「行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet)、列管機關追蹤輔導、由研考會彙整分析按季簽陳行政院轉呈總統府，並公開於研考會網站之總統政見專區。業務單位在登錄研考會網站總統政見執行結果時，亦應將執行進度、成果上報該部會研考單位，例如各部會綜合計畫處、企畫處或秘書處，各部會研考部門除了直接追蹤進度外，亦定期彙整該部會所列管總統政見執行狀況並回報給研考會。在最上層則由研考會會同經建會、公共工程委員會追蹤列管，並由研考會作最後的彙整向法院提報。

除了行政部門的追蹤考核體系之外，由於總統對政見兌現非常重視，曾指示行政院研考會自 2008 年 11 月 5 日起，每週安排相關部會首長向總統報告主辦政見辦理進度。截至 2009 年 3 月 11 日止，計召開 15 場檢討會議，共有法務部、教育部、勞委會及內政部等 19 個部會完成報告。⁴³各部會報告時，總統、副總統及行政院長均親自出席，除了邀請執政黨立院黨團執行長、智庫執行長及立委代表外，亦邀請學者專家共同討論，透過政見檢討會議瞭解各項政見之執行情況，並重申所欲達成之政策目標，要求各部會貫徹落實。根據本研究訪談結果，研考會已規劃進行第二梯次的檢討會議，惟時間及相關細節仍未定案。

三、總統政見管考之檢討

從上述政府施政計畫的管考過程可知，施政計畫必須經過審慎的評估及調整，從而政見轉化為政策亦應透過嚴謹的機制，以追求執行成效並化解民眾或行政機關內部的反彈。然而當前我國行政機關對於總統政見的追蹤列管似著重於單向的列管。

首先，政見轉變為政策的過程欠缺一套有系統的轉換機制。當前的做法係由行政院研考會主導，該會彙整出所有具體政策後，交由各

⁴³ 詳參行政院研考會 2009 年 5 月 20 日新聞稿：「新政府施政滿週年，馬總統政見已完成 79 項」。

部會執行，雖允許各部會表示意見，但在欠缺評估的情形下，各機關實際上只能就分配到的項目來表示意見，確認是否屬於自身業務或劃分主、協辦機關。較妥當之做法，應該是由研考會將政見彙整分類後，再交由各部會研究評估如何將相關政見轉換為政策，而不能像目前作法，由研考會逕行將政見轉為政策，直接交由各部會列管與執行，畢竟公共事務有其專業性、複雜性，研考會既不能包山包海，也未必熟知各部會實際狀況，況且不少政策的執行可能涉及二個以上部會，在不同階段可能由不同部會主導，若過份強調主、協辦，可能在執行過程造成無人主導，或列管追蹤者係協辦而非主辦部會，可能造成執行進度停滯不前。

其次，各部會對總統政見的管考追蹤並無專人負責，研考會和各部會的研考部門，如秘書處、秘書室等，在同樣的人力狀況下，面對此一新增業務，且其管考並未採用政策管考的機制，僅單純就各執行單位所提應辦事項進行追蹤，而研考會更是僅負責彙各個單位回報的執行情形，其重點在追蹤政策的落實比例、執行進度，難以達到管考之目的。

因此，若重視總統政見的落實，行政院及其所屬部會理應指派專責機關、專人負責政策的追蹤管考，即使是在研考會擴增人力，亦在所不惜。另可考慮由總統府指定專責科室來負責，甚至，在府、院、黨關係密切下，不論是以黨輔政、以黨領政或以政領黨，亦可思考由政黨負責黨籍總統政見的追蹤管考，貫徹責任政治。

第三節 當前總統政見成效評估機制之分析

政府的財源係來自於人民的稅金，因此，政府對於預算的運用必須追求效率，亦即政府的施政必須追求績效。政府機關施政績效管理的目的在持續提升行政機關的業務績效、落實組織及員額合理化、增進成本效益，進而全面提升行政效能。我國政府歷經數十年的實際運

作，汲取其他國家的經驗與學理，已經建立一套績效管理制度。然而，相較於計畫性的年度或中程施政計畫，總統政見雖有已經納入中長期計畫的部分，但亦有不少具體的措施屬於即興式的作為，甚至帶有濃厚的政治性，現行的績效管理機制是否足以評估總統政見的執行成效？若無法有效評估成效，有無其他評估機制可供採用？均應進一步探討。

一、現行政府績效管理作業

行政院於 1951 年公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，開始運用考成機制來評核所屬各機關的施政績效。1969 年行政院研考會成立後，由該會負責行政機關考成業務，歷經數十年的發展與變革，自 2002 年起，將行政機關考成工作區分為組織層面的「機關施政績效評估」及個別計畫層面的「個別施政計畫評核」二個主軸，其實施採書面審查方式辦理，必要時得進行實地查證。

依據行政院所屬各機關施政績效評估要點的規定，「機關施政績效評估」係以部會整體為考核對象，強調策略管理與結果導向，評估層次為策略層次之組織績效，從業務、人力及經費三個面向來評估各機關的施政績效。各機關在擬定施政計畫時，即將績效目標與衡量指標納入其中，年度結束後，各機關依據當初所訂定之目標與衡量指標，經自評、初核程序檢討執行績效，擬定年度績效報告提送研考會，由研考會、經建會等先進行書面審查，另邀請專家學者組成評核委員會進行評核，並將評核意見陳報行政院，經核定後上網公告，並函送各機關辦理獎懲及業務改進參考（圖 3-2）。



圖 3-2、政府績效評估流程圖

資料來源：行政院研考會網站

在「個別施政計畫評核」方面，係以年度列管施政計畫為對象，依計畫管理、執行績效等面向之評核指標，按行政院列管計畫、各部會列管計畫及部會所屬機關自行列管計畫，分別辦理評核作業。以行政院列管計畫為例，其流程如圖 3-3，而其評核指標包括共同項目及個別項目(如表 3-2)，配分權數各佔 50%，共同項目包括計畫作為、計畫執行、經費運用與行政作業四分項指標；個別項目則由各機關依計畫屬性自行訂定適當之個別項目作為衡量標準，其中目標達成度為必訂項目，並且應該佔權數 30%~50%；至於各部會列管及各部會所屬機關列管之施政計畫的評核，則由各部會另行訂之。

表 3-2、由院列管計畫評核指標

評核指標	衡量指標
<p>共同項目</p> <p>一、 計畫作為</p> <p> 1. 計畫目標挑戰性</p> <p> 2. 作業計畫具體程度</p> <p> 3. 計畫之修訂</p> <p>二、 計畫執行</p> <p> 1. 進度控制情形</p> <p> 2. 進度控制結果</p> <p>三、 經費運用</p> <p> 1. 預算控制情形</p> <p> 2. 資本支出預算控制結果</p> <p>四、 行政作業</p> <p> 1. 計畫作業</p> <p> 2. 進度報表</p> <p> 3. 年度評核資料</p>	<p>依「由院列管計畫評核共同項目及衡量標準表」之衡量結果辦理。</p> <p>衡量標準分五等級描述，並以百分數評分方式給分。</p>
<p>個別項目</p> <p>一、 目標達成度</p> <p>二、 自選項目</p> <p>三、 自訂項目衡量標準</p>	<p>依年度計畫自訂衡量標準與配分權數。</p> <p>可依計畫屬性就列管計畫個別指標之自選項目選適當項目為評核指標，或依實際需求自訂項目，於提報年度計畫時，經與研考主管機關會商確定後，作為年度考</p>

	核之依據。
--	-------

資料來源：行政院研考會編印，《政府績效評估》，頁 587。

自 2001 年起，行政院基於營造高績效政府之目標，參考美國政府績效與成果法之規劃設計，特函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自 2002 年起開始推動，該制度採以結果為導向的評估原則，評估層次為策略層次之組織績效，從「業務」、「內部管理」等面向衡量各機關施政績效之良窳，以促使各機關落實績效管理工作（行政院研究發展考核委員會，2004b：52-54）。

自 2006 年度起則採色彩管理，「綠燈」代表績效良好、「黃燈」代表績效合格、「紅燈」代表績效欠佳、「白燈」代表績效不明。「個別施政計畫評核」以年度列管施政計畫為對象，依「三級管考」制度分級辦理評核，促使各機關落實施政推動。

整體而言，當前我國政府對於績效管理已經建構出一套完備的制度，透過績效的衡量，可以讓民眾與國會知道政府的施政目標與執行效益，也可以清楚呈現出政府推動某一政策之所有成本，若能合理運用績效評估制度，則可以產生回饋的功能，促進政府的施政效率與效能。

第三章 當前總統政見執行、列管方式及成效評估機制之分析

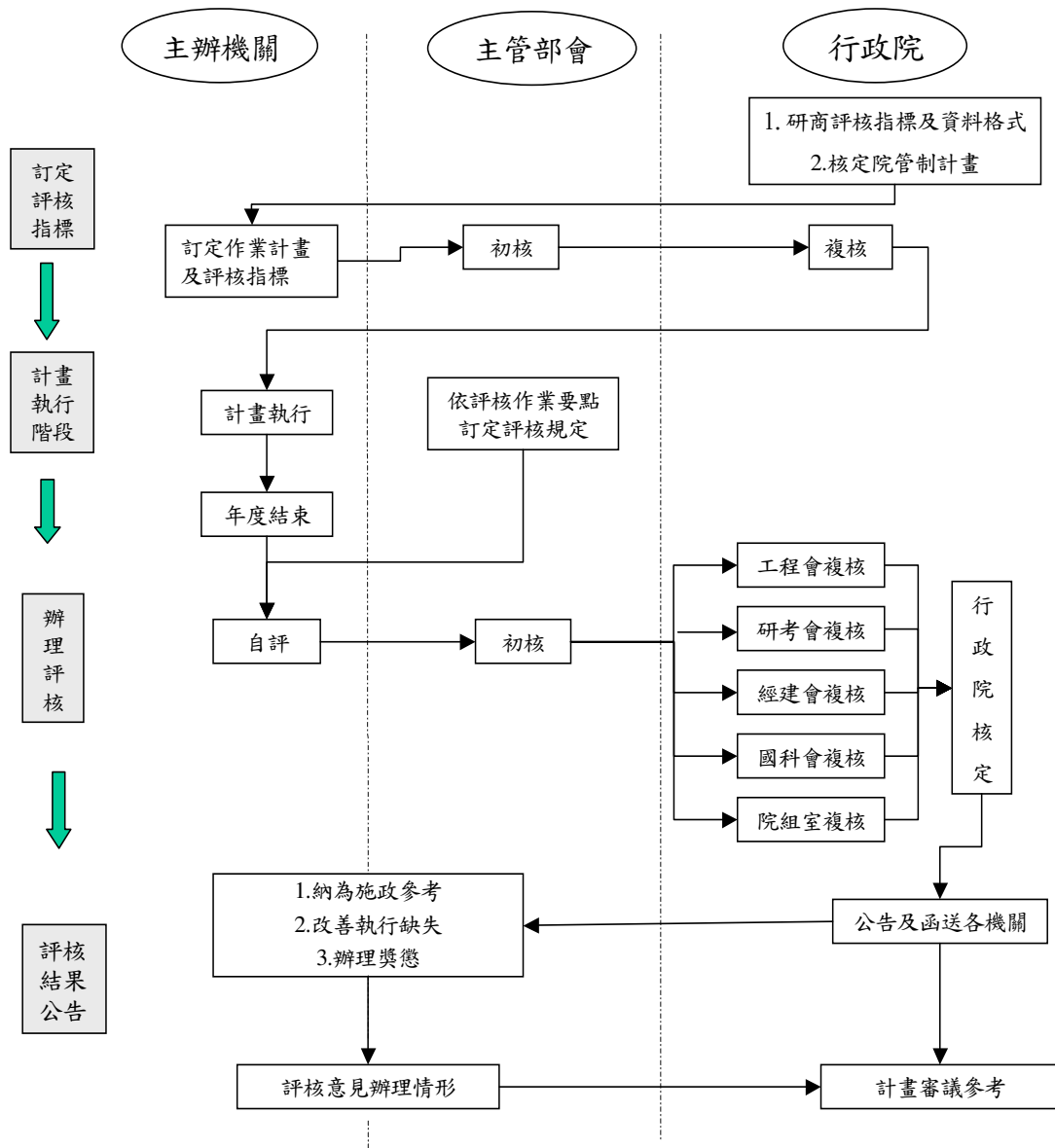


圖 3-3、評核作業流程圖

資料來源：行政院研考會頒，《行政院所屬各機關院管制計畫評核指標及資料格式》

二、總統政見的成效評估

當前政府對於總統政見的落實，如上述係由研考會就總統競選時所提出之政策白皮書加以整理，再將所整理出之具體內容交由相關部會提供意見，並由主辦部會就每一項具體政策訂定應辦事項及其時程。因此，總統政見的成效評估，其實是著重於結果評估。

依目前的實際作法，由研考會蒐集並將總統政見分為 21 大類，由經建會、研考會、工程會共同追蹤管制，並由研考會彙整後提報行政院，自 98 年初起，即總統就職滿一週年起，每季於研考會網站「總統政見專題」公布總統政見執行成果。根據研考會於 99 年 5 月公布的「總統政見二週年執行成效檢討報告」，截至 99 年 4 月 30 日止，列管之 414 項具體項目中，「已完成」者 114 項，占 28%，「執行中已具階段性成果」者 148 項，占 36%，以上二者合計共 262 項占 64%；「執行中」者 123 項，「規劃中」者占 28 項，合計 151 項，占 36%；另有「奉准不執行者」1 項。

從研考會上網公布的執行成果來看，總統政見落實情況可區分為「已完成」、「執行中」、「規劃中」、「經報准不執行」四項，而其評估標準即為各部會針對各項政見所訂定之應辦事項辦理進度。根據各應辦事項分類，總統政見的落實包括：法令完成研修並公布施行者、計畫或方案已執行完畢者、已完成特定措施並持續辦理者及原屬經常性工作持續辦理者。

本研究小組從實際訪談中得知，研考會雖負責總統政見執行成效的最終彙整，但實際負責成效評估者為各目的事業主管部會，通常是由各承辦部會秘書處依據應辦事項辦理進度、成果，按月提報給研考會彙整，各部會均成立總統政見追蹤管考的專責窗口，研考會「總統政見執行追蹤專案小組」，除例行每月檢視各政策別辦理情形外，並於每季逐項追蹤各政策落實情形，並彙整最新辦理情形簽陳行政院轉呈總統府，並上網公布讓民眾瞭解，另視各政策別執行情形，進行必要的查核。

其次，除了已經納入各部會年度施政計畫或中長期計畫的政策

外，總統政見的成效評估太過簡陋與粗糙。事實上，即興式的政見在落實上最為快速，在執政的初期，爲了提升政見的兌現率，即興式的政見自然是行政部門優先推動的項目。但是這類的政見往往欠缺周詳的政策評估與績效評估。例如，各部會在推動總統政見時，往往只是強調某一政策是「總統政見」所以必須推動，但是卻甚少說明此一政策的目標爲何？推動的目的爲何？即使某一政見獲得落實了，也僅是該政見已經完成了當初所列之應辦事項，不若一般施政計畫有著詳細、明確的績效評估指標可供檢視。

此外，各部會對於總統政見之執行認爲有不執行之理由者，得專案報請行政院同意後不予執行，然而馬英九政府上任前二年歷經國內外政經情勢的重大變動，很多政見與提出時所根據的政經社背景早已不同，理應有眾多政策需加以檢討變更，甚至不予執行，但是實際上確定不予執行的僅有「修改刑法背信罪條文，加重公司負責人背信或詐欺之刑期」一項，執行單位之心態實值進一步探討。

三、政見落實成效與總統政績的吊詭

如果視競選政見爲總統與選民的契約與承諾，則政見的兌現攸關總統的誠信與能力，然而政見的落實是否能與總統的政績劃上等號？不少學者專家對此提出質疑，對此一問題，似可由陳水扁與馬英九兩位總統的情形來探究。

兩人相同之處包括：同樣歷經政黨的輪替，同樣背負人民對於改革的高度期許，因此上任之初均享有高達七、八成的民意滿意度；同樣於執政初期遭遇重大突發事件，且因爲危機處理未能獲得人民信任，導致民意滿意度一路下滑。

至於兩者最大差異在於政見的內容與型態，儘管兩人均提出政策白皮書，但是陳水扁並無太多具體政見，且上任之後除了如「333 政策」⁴⁴之類的政見外，其施政計畫對於政見兌現並無太多著墨，且並未強調兌現政見的時間表或比率。相對的，馬英九除了要求將白皮書

⁴⁴ 陳水扁於 2000 年總統大選時提出「333 安家福利專案」，內容包括：65 歲以上老人每人每月 3000 元津貼、3 歲以下幼兒醫療免費、青年購屋貸款利率 3%。

與競選過程之承諾轉化為政府政策外，並且要求全面追蹤列管，且按期公布落實情形。⁴⁵

從研考會已公布的資料可見，當前行政院對於總統政見確實是採取全面推動、全面列管的作法，根據前述所引用研考會公布的「總統政見二週年執行成效檢討報告」可以看出，列管的 414 項具體政見內容中，「已完成」及「執行中已具階段性成果」占了 64%，另外 36% 尚處於「執行中」或「規劃中」，確定不執行者僅 1 項。

從已完成、執行中的政見之比例亦可看出整個行政部門已投入不少資源與心力，且行政部門對於政見的落實進度大致符合預定之目標。例如最受關注的兩岸政見方面，包括兩岸直航、開放陸客來台觀光、開放陸資來台、鬆綁台商對大陸投資限制等等，根據陸委會的民調亦顯示民眾雖對兩岸交流速度意見不一，但是認同這幾項政策的民眾比例均遠超過反對者。

然而，由於總統及執政團隊的民意滿意度持續下降，民眾對於政府政績不滿意的比例遠超過滿意，顯然民眾對於總統政績的評價不僅止於其對競選政見的執行成效。

從政府的施政滿意度可以看出行政部門與民眾之間想法的落差，行政官僚為了落實總統政見，因此按部就班，依既定的規劃施政，甚至可能是按照計畫執行行政部門自己所想像的「理想」政策，未能真正了解民眾的需求、迅速反應民意，亦即，總統的政見落實過程可能呈現單向的進行、推動，行政機關在乎的是「我要做什麼」，而非「人民需要我做什麼」。

除此之外，行政部門將總統政見過度具體化、細微化，民眾對於鉅細靡遺的政見落實情形反而不易給予太多關注。從過去的經驗亦顯示，除非是與個別民眾切身相關的政見，否則一般民眾注意的焦點往往是口號式的政策目標，以馬英九政府為例就是「633 政策」，此一政策應理解為政府中長期的發展目標，然而馬政府上台後立即遭遇國際

⁴⁵ 馬英九此一作法係沿用其擔任台北市長時之作法，要求台北市政府研考會嚴格列管追蹤競選市長政見的落實情形。

金融風暴，在內外大環境嚴峻考驗下，「年均經濟成長率 6%、失業率 3%、國民所得 3 萬美元」的政策目標頓時成了不可能的任務，在野黨自然不會放過這麼好的打擊機會，在經過媒體的渲染，讓選前對馬政府「拚經濟」抱持高度期待的民眾立即轉為高度失望，馬政府施政滿意度隨即大幅下降。

再者，馬總統政見經轉化為政策後，其具體內容多達 414 項，涵蓋 29 個部會業務，若全面推動，一方面可能造成政府施政整體目標零亂，一方面恐怕未能考慮各部會的執行能力，一旦所有重要部會均將資源、人力投注於個別政見的執行，是否還有餘力面對突發的狀況或作較長遠的政策規劃呢？而是否造成資源、時間、精力排擠效應？

最後，行政部門在執行總統政見過程中所做的溝通是否足夠？是否充分向國會、輿論與人民詳細說明政策？遇到執行瓶頸時，是否勇於為政策辯護、溝通反對意見？否則當行政部門滿足於執行成效時，卻無法得到民眾等同的肯定，則政見執行成效終究無法反應在整體施政績效上，因此，在評估政見執行成效時，不應忽視人民的感受。例如前述的「633 政策」是否跳票的爭議，馬英九競選團隊在提出此一口號時確實低估了大環境的可能變化，打造了一個只有在各項外在條件完美配合下才能達成的施政目標，一旦必須面對無法達成的現實時，執政團隊似乎在氣勢上已經屈居下風，只能任由在野黨發揮。

然而所謂的「633 政策」理應政府未來 4 年甚至 8 年施政的目標，也是國家中長期發展的目標，儘管行政部門很清楚具體政見與政策口號不同，但是民眾最關注的恐怕也是這樣的政策口號，尤其當這個目標在現實中難以達成時，更是無可避免成為在野黨撻伐的對象。因此，行政部門必須重視政策論述能力、溝通能力，當行政部門一直強調政策落實百分比時，民眾感受並不會太深，如果行政部門仍然只是例行性地按季公布政見執行成效，真正關心的民眾會有多少？這恐怕需要行政部門深思熟慮。

第四章 各國總統/總理政見形成及政見落實機制之比較研究

第一節 德國總理政見形成及政見落實機制

一、前言

依據德國基本法（以下簡稱基本法）第 20 條第 2 項第 1 款規定：「所有國家權力皆來自於人民」，故制憲者藉此宣告人民係國家主人，亦即國家公權力之民主正當性係人民藉由選舉方式賦與當選人。詳言之，在內閣制架構下，國會選舉意味新政府成立，由政黨所推薦之總理候選人(Kanzlerkandidaten)將帶領政黨其他參選人參與競選，並以取得執政地位為終極目標。從民主運作角度而言，各黨所推派之總理候選人皆有可能因為國會勝選而擔當德國總理，因此在競選過程中各個總理候選人皆須提出政見，以期將來當選後能夠進一步落實成為國家政策，並受各方監督。德國國會選舉係採取聯立制之投票方式，政黨如何衝高政黨選票乃選戰第一要務，故各政黨於選戰期間各黨所提之政見方係選戰焦點。簡言之，在聯立制投票制度下，人民關心之重點乃係各黨提出之政見及國家願景，候選人在德國選舉制度下則略顯輕微。

德國作為內閣制國家，聯邦政府由聯邦總理和聯邦各部部長組成。聯邦總理係政府首腦並負責政策制定與決策。在基本法框架底下，政府如何運作始能符合民主國家之國家理念，實屬值得探究之議題。

事實上，政見形成並非在選舉階段才產生，在德國政治系統中，政黨及其他利益團體在競選開始前就已經擔當蒐集彙整民意之任務，選戰開始後，嘗試將公民意見轉換為競選政見，訴諸選民認同。從政黨組成、推薦候選人、成為執政黨、落實政見成為政策，甚至政策執行監督管控，皆在基本法所設之框架內進行。

二、從意見蒐集到政見形成

首先，任何公共意見之形成必須先經過意見蒐集之階段。申言之，公民政治意見形成，在現代法治國家中，必須經過某種組織彙整各種不同意見、利益或期待，並嘗試將此等公共意見轉換為競選時之政見。在基本法架構底下，係透過政黨匯集公共意見，因此德國採政黨國家民主模式(*parteienstaatliche Demokratie*)⁴⁶。因此值得探究之問題係：德國政黨形成過程與途徑為何？其次，德國政黨在基本法架構下被賦予何種地位及任務？

除政黨以外，利益團體在德國政治系統中亦屬不可或缺之角色。政黨與利益團體皆扮演政府與人民意見溝通之橋樑，因此，特定政治意見之提出既然非藉由此等管道不可，故以下研究將分別針對政黨及利益團體之憲法定位及功能進行討論。

(一) 政黨作為意見溝通媒介

政黨者謂，社會中代表特定利益之人所組成，其目的在取得或維護公共權力之政治組織(顧俊禮，2001:271)。事實上，政黨係代議政治中不可或缺之要素，其主要功能係形成公民政治意志(*politische Willensbildung*)。因此，本文將先對目前德國政黨發展進行梗概介紹，其次探究德國政治體制中賦予政黨何種地位及要求政黨實踐何種任務，以達民主制度運作順暢之目的。

1. 德國主要政黨之組織架構與運作

目前德國之主要政黨計有：基民黨(*Christlich Demokratisch Union Deutschlands:CDU*)、基社黨(*Christlich Soziale Union:CSU*)、社民黨(*Sozialdemokratische Partei Deutschlands:SPD*)、自民黨(*Freie Demokratische Partei:FDP*)、綠黨聯盟(*Bündnis90/Die Grünen*)及左派(*Die Linke*)。事實上，二戰後之德國亦走過政黨林立時期，但在政治發展過程中逐漸朝向集中化。究其理由在於：首先係基民黨與基社黨對其他小黨進行吞併整合。其次，鑒於威瑪憲法時期政黨林立導致國

⁴⁶ BVerfGE 4, 144 (149).

會不穩定現象，故在 1953 年和 1956 年相繼修改選舉法，確立 5% 條款，或在區域選舉中至少獲得 3 個席次，否則不得參與聯邦議會席次分配，進入聯邦眾議院。最後一個過程係社民黨改革路線進行順利，從過去極左立場逐漸往中間路線靠攏，並吸納更多階層之民眾，繼而成爲全民政黨。當然過程中社民黨融合吸收若干準備成立之左翼政黨勢力，讓德國政黨體系往多黨制中之二元制發展（顧俊禮，2001:289-290）。所謂「二元制」係指基民黨與基社黨（德國將此二政黨稱爲「基督教聯盟」）所代表之右派勢力，及社民黨所代表之左派勢力。

基督教聯盟黨雖係兩個政黨但其基本立場相仿，總括而言兩黨皆主張人民參與、和解、合作與在傳統道德價值觀念之基礎上以「基督教原則」、「民主」及「整合」（Intergation）等基本理想吸引民眾。詳言之，基督教聯盟係以基督信仰串聯基督教徒與天主教徒，並反對任何暴力行爲，推行社會市場經濟，加強聯邦主義。就活動範圍而言，基民黨活動範圍遍及整個德國，而基社黨活動範圍主要在巴伐利亞邦。就黨部組織而言，基民黨採四級制組織架構，亦即聯邦、邦、縣及鄉鎮；基社黨主要活動範圍爲巴伐利亞邦，就組織面而言亦採四級制組織，黨代表大會爲基社黨最高黨部組織、以下分別設置專區（Bezirksverband）、縣及鄉鎮等各級組織。

就權力機構而言，基民黨黨代表大會係該黨之最高權力機構，兩年召開一次大會，其任務係制定黨綱與方針政策、聽取聯邦理事會（Bundesvorstandes）及該黨聯邦議會黨團報告、選舉黨主席及其他幹部，當然最重要任務係制定參加聯邦大選之綱領和基本政治路線，並推出聯邦總理候選人。在全國黨代表休會期間，黨理事會（Parteivorstand）係黨最高權力機構，其任務爲協調各層級黨部事務，並遵照黨代表大會之決議辦理事務。另外，理事會同時肩負研究全國政治局勢與作出相應決策之責任。由正、副黨主席及其他幹部所組成之中央常務委員會（Präsidium）係基民黨最重要之黨務機關，主管政治決策、黨務及領導並監督競選活動。

基社黨之黨代表大會亦係兩年召開一次，但其任務僅有選舉黨主

席、通過新黨章、選舉理事會和正、副主席。理事會主要任務為制定黨綱。另外，制定政策、管理政黨之組織性工作則係由執行委員會 (Parteiausschuss) 擔任。最後，中央常務委員會 (Präsidium) 由正、副主席及其他黨務重要幹部所組成，其任務係確立黨在聯邦議會、邦議會中之政策、制定競選方針及黨之日常事務。

社民黨追求之基本價值係「自由、公正和團結」，主張社會市場經濟。就組織結構而言，社民黨組織架構更為嚴密，從中央到地方共分為四級，分別為中央、專區、區和鄉鎮。黨中央又細分為：全國黨代表大會、監察委員會 (Kontroll Kommission)、顧問委員會 (Beratungskommission)、理事會 (Parteivorstand)。黨代表大會係黨最高權力機構，每兩年召開一次，其任務係制定新黨章、選舉理事會和黨主席、副主席。監察委員會成員係黨代表大會選舉產生，向黨代表大會負責，至少每季開會一次。顧問委員會主要任務係在理事會決策前，聽取黨關於內政、外交及其他問題，並提供諮詢意見。理事會成員中將選出常務理事，並組成常務理事會 (Präsidium)，負責主持全黨之日常事務，監督各層級黨組織是否貫徹執行決策。申言之，理事會及常務理事會係黨代表大會休會期間黨最高權力機構。社民黨最特殊之處在於，女性黨員在黨代表大會、理事會及常務理事會中至少應佔 40% 席次。

自民黨承襲德國「自由主義」思想之傳統，其社會政治之核心價值係自由與人性尊嚴、法治國家思想與寬容。就其組織性結構而言，從中央到地方共分五級，聯邦、邦、專區、縣和地方。全國黨代表大會係黨最高權力機構，每年召開一次大會，緊急情況下可召開特別黨代表大會。黨代表大會之主要任務為制定政黨章程、競選綱領、選舉理事會、主席及副主席。黨代表大會休會期間，理事會與正、副主席將成為黨最高權力機構，負責決策一切組織及政策問題。

綠黨聯盟之基本主張係「生態」、「社會」、「基層民主」和「非暴力」等共同價值觀。就組織而言，綠黨從中央到地方共有五個層級，即中央、邦、專區、縣和地方。黨中央下分別建立聯邦會議、邦委員會、聯邦理事會和聯邦財政委員會。所謂聯邦會議，實際上係全國黨

代表會議，而該會議係由聯邦理事會召集，至少每年召開一次會議，其任務係制定黨章和黨競選綱領，決定路線、方針政策。在聯邦會議中，黨代表更重要任務係選舉聯邦理事會。聯邦理事會最重要功能在於全國黨代表大會休會期間，擔任黨最高權力機構，至少每一季要召開一次會議，負責討論未來路線及重大事項決策。

新成立之左派，係整合民社黨(PDS)與勞社正義黨(WASG)，於 2007 年聯合成立，並成爲第 16 屆國會中第四大黨團。就組織而言，從中央到地方共分四級，即中央、邦、縣和鄉鎮。最高權力機構爲全國黨代表大會，開會期間應制定政黨綱領及基本路線，並選舉理事會、黨主席等重要幹部。黨代表大會休會期間，由理事會(Parteivorstand)執掌黨日常事務，負責政治決策。

總結而言，德國政黨基本上係藉由全國黨代表大會確定政黨人事、政黨綱領及政黨基本路線。政黨綱領實際上即係政黨之政治綱領，屬於具體政策之歸納與集合，因此各黨之全國黨代表大會開會期間，會將政黨綱領重新檢證，並適時提出修正以符合現代國家社會需求。更重要者，企圖藉由政黨綱領打動選民，在國會選舉當中將選票投給政黨。易言之，政黨綱領如同「商品」一般，提供人民進行選擇。然而政黨綱領非係草率形成，其乃各黨總結平時運作黨務、政治決策，及與人民溝通所獲得之經驗。職是，政黨綱領並非萬年不變，毋寧係與時俱進且契合社會脈動。另外，德國政黨歷史悠久屬性明顯，故政策具有延續性。

2. 政黨在德國基本法之定位

基本法第 21 條第 1 項規定，確定政黨應參與人民政治意志之形成。就法釋義學角度而言，該條規定除界定政黨之性質外，更甚者乃藉由基本法確定政黨在憲法上之地位。就體系而言，德國基本法第 20 條確定德國係民主、社會、聯邦制國家，於第 21 條即規定政黨之憲政地位。申言之，國家公權力之民主正當性係來自於人民授與，而政黨在人民政治意見形成過中扮演舉足輕重之角色。是以，基本法第 20

條民主國家之形成，係人民得藉由選舉表達政治意見，而民主制度運作前提係政黨存在且具一定功能(Ipsen, 2003: 894)。據此，政黨之憲法地位除基本法第 21 條之規定外，更甚者乃基本法第 20 條規範之國家制度能否運作之關鍵性因素。依據基本法第 79 條第 3 項規定，基本法第 20 條為禁止修改之憲法條文，而政黨制度乃基本法第 20 條運作之基礎，故應將政黨納入該條之保護範圍當中，以確保國家制度運作。總結而言，在體系解釋運作下，政黨係屬德國民主制度之重要基礎，遂亦納入基本法第 20 條之架構底下，屬禁止修改之內容(Morlok, 2006:340)。聯邦憲法法院之基本立場乃認為，政黨係「憲法生命之要素」(Faktoren des Verfassungslebens)⁴⁷。詳言之，政黨將在憲政規範與人民之間搭起橋樑，擔任溝通媒介⁴⁸。

僅管基本法賦予政黨憲法上之地位，但並非意味政黨將成為構成國家之基本要素。在政治系統(politische System)中包括國家及社會兩大區塊，政黨則屬後者；聯邦憲法法院對此亦作出妥適描述，政黨係自由建構且源自於社會政治領域中之社會團體，縱使該團體將參與國家憲政運作，但在未參與聯邦或邦選舉前，非屬政治系統中之國家部分(Hesse, 1957:33)⁴⁹。

3. 政黨之定義

基本法第 21 條未積極對政黨作定義，制憲者充其量僅係對政黨任務作正面表述，亦即政黨應積極參與人民政治意見建構過程(第 1 項)。另一方面而言，人民團體一旦取得政黨地位後，將與基本法第 9 條結社自由保障脫勾。詳言之，基本法第 9 條第 2 項——結社之目的或其活動禁止與刑法牴觸、違反憲政秩序或國際協定——之規定將不適用於政黨，關於政黨行為是否破壞憲政秩序或其他重要事項，將依據基本法第 21 條第 2 項之規定，啟動特別程序由憲法法院直接審理。

⁴⁷ BVerfGE 1, 208 (227).

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 2, 1 (73 f.); 5, 85 (133); 11, 239 (241); 44, 125 (145); 73, 40 (85).

⁴⁹ BVerfGE 20, 56 (101).

雖然制憲者未在憲法中直接定義政黨概念之內容，而是在第 21 條第 3 項規定，聯邦應制定關於政黨之法律。制憲者是否有意藉由聯邦法律確定政黨之意涵？惟論者以為，制憲者在基本法中雖無明確定義政黨之概念，但政黨在德國憲政體制中已佔據重要地位，因此，若貿然將政黨「定義權」交由立法者，可能將導致政黨概念被限縮，甚至喪失功能之地步。面對此項疑義，德國通說見解認為(Ipsen, 2003: 896)，立法者應受基本法第 21 條之內容拘束，因此對政黨之定義僅能從選舉競爭之角度，在法律中對政黨作定義性之規定。

依據德國政黨法第 2 條第 1 項前段規定，「政黨係公民之聯合組織，且長期在聯邦或邦內對政治意志之形成產生影響，代表人民參與德國聯邦議會或邦議會。對於政黨之認定應依據實際狀況之全貌，特別依據政黨組織之規模與狀況、成員人數及在公共領域中表現，以證明目標設置之真實性。」聯邦憲法法院在若干判決中肯定，政黨法第 2 條第 1 項關於政黨之定義符合基本法之精神⁵⁰。另外，政黨法第 2 條第 2 項規定，政黨法律地位喪失之條件——若某政黨六年內未參加聯邦或邦之選舉者，將喪失政黨地位——係呼應基本法第 21 條第 1 項之規定⁵¹。

對於聯邦憲法法院肯認政黨法第 2 條規定符合基本法第 21 條規定之見解，批評者則認為(Ipsen, 2003: 897)，基本法第 21 條第 1 項所述政黨特徵係參與人民政治意志建構。易言之，任何致力於參與人民意志建構之政治團體即符合基本法所述之政黨定義。其次，參與人民政治意見建構之程序並未能推導出參加選舉之結論，亦即，並非僅有國會議員或擔任其他自治團體之代議士方有彙整民意之能力。另外，聯邦憲法法院在政黨法制定前才在判決⁵²中指出，鄉鎮層級之民主選舉亦屬德國民主制度之一環，但政黨法卻明訂政黨必須參加聯邦或邦級選舉，而抹滅僅參加鄉鎮層級選舉之政治團體成為政黨之可能。最後，若特定政治團體僅以參加歐洲議員選舉為目標者，似亦未符政黨法之

⁵⁰ BVerfGE 47, 198 (222) m. w. N.

⁵¹ BVerfGE 24, 260 (265); 24, 300 (361).

⁵² BVerfGE 2, 1(76); 6, 367 (372 f.).

政黨定義。總結而言，政黨法關於政黨之定義無疑係增加憲法上所無之條件（Kunig,1998: 127；Morlok,2006: 345）。

近來聯邦憲法法院對於政黨認定標準似乎有所更改，其認為，縱使特定政治團體積極參與選舉並不當然被認定為政黨，若以組織狀態、公開活動狀況作為判斷基礎，特定政治團體實無組織人民政治意見之能力且該團體之政治目標為不切實際同時不具實踐可能性時，該政治團體亦非屬政黨⁵³。該判決出現以後，學界批評聲浪不斷(Wietschel, 1996:210)，認為憲法法院係對政黨法第 2 條第 1 項之「政黨目標真實性」要件作更嚴格之限縮。易言之，要符合德國政黨法之政黨定義者，除要積極參與聯邦或邦選舉外，似乎更增添更多不確定因素。

4. 政黨任務內容

政黨任務之具體內容未明文規定於憲法本文當中，因此唯能藉由法律明訂之。政黨法第 1 條第 2 項規定：「政黨在所有公眾生活領域參與國民政治意見之形成，特別與下列事項有關者：1. 影響公共意見之形成；2. 鼓勵與加強政治教育；3. 促進人民積極參與政治生活；4. 訓練有能力之國民擔負公共責任；5. 推舉候選人參加聯邦、邦與地方選舉；6. 影響國會與政府之政治發展；7. 在國家意志形成過程中實施所訂定之政治目標，並關切國民與國家機關間之聯繫」。此項規定無非係將大部分之政黨任務透過法規加以具體化，但政黨是否具體履行全部任務，則取決於政黨之意志。雖然政黨法規定之政黨任務內容共有七項，但論者嘗試將其分為下述四類型：

(1) 參與選舉

在基本法架構下，人民係藉由選舉或公民投票之方式參與國家公權力之運作（基本法第 20 條第 2 項第 2 款）；政黨之主要功能係參與人民政治意見之形成並表達之。爰此，政黨之主要任務即係積極參與選舉，傳達人民之政治意見並具體落實。更確切地說，基本法第 20

⁵³ Vgl. BVerfGE 91, 262 (271 f.); 91, 276 (289).

條第 2 項所述之「人民參與國家公權力之運作」，實乃呼應民主原則之理想。就實際面而言，基本法第 20 條第 1、2 項及第 21 條第 1 項共同解釋之結果，德國將建構出政黨國家之民主模式⁵⁴。

聯邦憲法法院往往將政黨與民主選舉作等號連結，亦即政黨等同於選舉準備機關 (Wahlvorbereitungsorganisation)⁵⁵。事實上，此種理解無疑係將憲法賦予政黨之任務作狹義之理解，而忽略政黨其他功能或任務。

(2) 政治領袖之挑選與養成

聯邦憲法法院針對政黨挑選政治領袖與養成任務作以下之描述：政黨在多層次民主制度中，應以積極培養最高國家領導人作為目標⁵⁶。因為基本法之民主制度，係期待政黨在各個層級——從聯邦到鄉鎮——積極參與公民政治意見形成。詳言之，政黨任務係在國家各個層級中積極與人民作政治意見之溝通，並尋求人民支持，以獲得國會席次，甚至取得執政權。再進一步言，在現代憲政國家中，多層次民主 (Mehrebenen-demokratie) 實現必須先實踐多層次政黨，因為唯有政黨遍佈國家各個層級，方能在國家與人民間產生溝通橋樑。

(3) 設置政黨綱領與政治目標

各政黨應在政黨綱領 (Parteiprogramm) 中確定政黨目標 (politische Zielsetzung)，令該目標供眾人討論並交換意見。事實上，公民政治意見形成係一個冗長過程，而政黨在過程中應扮演溝通協調之角色，例如，將事件本質告知人民並闡述各種選擇之結果，最後以政黨之立場提出解決問題之方法。

再進一步而論，從前述任務尚可推導出闡述政治意見之政黨任務。亦即，在現代社會當中，任何生活議題都可能係公共政策議題，故政黨得藉由媒體對人民闡述、說明問題本質及可能發生之結果，當然亦可藉此表達政黨對該公共事務之立場 (Ipsen, 2003:899)。

⁵⁴ BVerfGE 4, 144 (149).

⁵⁵ BVerfGE 8, 51 (63); 20, 56 (113); 61, 1 (11).

⁵⁶ BVerfGE 52, 63 (83).

(4) 意見整合

在現代民主國家中，政黨之意見整合任務將具有下述之意義。民主國家中國家機關重要決定係採多數決原則，然而被忽略之少數意見應透過政黨被傳遞。申言之，政黨將在民主制度下扮演溝通角色，因為政黨若擔任少數意見之發聲者，將使得少數意見有再次被檢證之機會，繼而達到意見統合或消弭歧見之結果。而欲政黨發揮整合意見之功能，必須在穩定民主議會政府系統下方有可能(Hesse, 1957:21)。

(二) 藉由利益團體所形成之公共意見

1. 利益團體之法律地位及發展

利益集團(Interessengruppen)在德國政治體制中佔有重要地位，在作用上具有補充效力，反映多元政治文化。其對德國政治和聯邦政府之內政、外交政策皆有重大影響，故與政黨一起被視為「第二圈之政策制定者」(顧俊禮，2001:327)。

依據德國學者之定義，所謂利益團體係依據參與者之自由創意，嘗試在市場、其他經濟、社會或文化層面，對國家決策施加各種精神或物質之影響，以非官方之方式直接參與政治決策過程。利益團體在德國能夠迅速發展，係由若干客觀要素所導致之結果。首先，德國自由民主之憲政體制為利益團體發展提供外在安定條件。現代憲法國家強調公民參與政治、政治競爭及法治原則，以產生多元民主之結果。因此，在基本法架構下，人民可以自由參與社團；自由發表政治意見，並提供訴訟管道以回復受侵害之權利(參見德國基本法第 19 條規定)。其次，政黨式民主運作加劇政治競爭，使得少數團體之利益無法受到正視與尊重。因此，人民除可藉由參與政黨以表達政治意見外，更可參與利益團體，藉以對政府之政策提出意見、批評與監督。另一方面，為尊重社會不同意見，德國聯邦議會議事規則(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags: GOBT) 第 70 條規

定，立法公開聽證程序應邀請利益團體之代表人出席；聯邦部會議事規則(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)第47條要求立法草案應徵詢利益團體之意見。上述二規定在在顯示利益團體在德國政治系統中受到高度尊重，而此種運作模式被稱為「新統合主義」(neo-corporatism)(彭懷恩等，2000:100;楊泰順，1994:27-33)。再者，經濟社會快速變化之結果導致公權力對各種生活領域之干預日益加深，因而促使人民團結對抗國家不當干預措施，同時亦加強人民之政治參與意識。人民民主意識高漲之結果，將使國家推動任何政策前皆須聆聽人民意見，造就利益團體發展條件。最後，利益團體與政黨最大之差異係，政黨具有高度拘束性且長期以來已養成一種官僚氣息；利益團體則具有紀律寬鬆且自由度較大之優點，故參加利益集團之德國民眾遠勝於參與政黨者。另外，政黨相較於利益團體具有更明確之政治目標，但卻產生黨員同質性太高及若干社會利益將無法透過政黨發聲之弊病，故多數公民遂選擇參加利益團體，跳過政黨，直接與政府機關進行溝通，反映意見。

2. 利益團體之功能

利益團體之社會功能主要有下述四種面向：首先，利益團體為保護其成員，經常藉由蒐集各種意見及訊息，並向決策機構傳遞訊息，以表達不同立場及觀點。就此而言，利益團體至少扮演人民與政府溝通之橋樑，讓政府不至於與社會脈動脫節，同時更確保政府之施政不至於過度背離民意。德國政府之決策機構甚至在決策作出之前，特意讓利益團體預先知曉，以探測其反應，並爭取支持與合作。對決策機關而言，與利益團體建立溝通管道將有助於確立政策之可行性且能避免不必要之矛盾與衝突。

其次，利益團體將具有利益匯集與選擇之功能，亦即利益團體之成員可能來自於社會各種階層，因此利益團體將先搜集成員各種利益和願望，爾後將各種利益歸納整合進行過濾。當然，利益團體必須考量自身之行動能力及對口機關在決策過程中所具之影響力。總結而

言，經過利益團體整合後之社會利益，將有減輕政府負擔並提升政府工作效率。同時，亦可對政府產生促進作用。

再者，利益團體將扮演利益之協調者角色，因為政府與人民經常因為立足點之差異而有不同之利益訴求。特別係在當二者立場完全衝突之情況下，利益團體往往肩負意見溝通之橋樑，讓問題能獲得緩和。

最後，利益團體對於利益將產生監督作用，此種監督主要係發生在執法之監督及監督對社會影響重大之事務。此種監督功能在現代生活中將係特別具有意義，因為政府所事之工作多如牛毛，管理與監督難免有所疏漏，利益集團正可在此方面發揮作用(顧俊禮，2001:344-348)。

三、選舉後競選政見之轉換

一般而言，德國總理係由國會第一大黨之黨魁擔任，並由其出面組織內閣。在內閣制運作底下，執政黨固然執政而有政策，但在野黨基於傳統亦會形成所謂影子內閣，針對主要政策形成意見。

其次，德國政黨之政綱及政治目標，相較於其他國家係較為清楚，而且須經內部民主程序方能制定與變更——德國政黨法第 6 條——故在選民間已經形成固定品牌與區隔。據此，眾議院選舉時之各政黨之政策不至於背離政黨政綱或政治目標，故政見具有一定穩定性。另外，基於勝選考量，政黨幕僚將彙整黨部意見，瞭解民意之需求與主要爭議問題，更甚者乃回應競選對手之意見，以形成整體大選之競選政見。

大選之後即係新政府形成之階段，在各黨皆未獲得過半數席次情況下，將會進行政治協商，由國會第一大黨邀請其他政黨進行政治協商以籌組聯合政府，俾使新政府在國會中具有穩定多數。基本上協商係採秘密進行，然而在此等條件下人民無法得知政黨之競選政見何時及如何兌現，以及在新政府組建過程中那些競選政見將被犧牲(蕭文生，2001:154-155)。

政治協商後，依據德國憲政慣例，將會簽訂組閣協議，其內容包括前言、內閣施政之一般性及程序性規定與實質施政或政治計畫。第

十六屆國會選舉後德國籌組大聯合政府，政治協商共計二十六日，組閣協議內容總計 1,301 頁。其標題為「以勇氣與人性攜手為德國」(Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005)，而內容包括：一、前言；二、諸政策領域之決定，其中分別針對不同議題設有專章，分別說明未來政府之施政方向；三、聯合內閣之運作方式之決定，包括政黨層次、黨團層次及內閣層次。

整體而言，德國政治協商會議之功能除確定新政府之人事任命外，更重要之功能在於落實政黨之選舉政見，並確定將來政府重要之政策發展方向。因此，若由單一政黨作為執政黨者，情形相對單純。亦即，無須經過協商即可將選舉政見直接轉變為政府未來施政政策。相反地，倘若新政府非由單一政黨組成，而係多個政黨共同執政者，又可細分為以下二種情形：首先，由政黨屬性較為接近之政黨籌組聯合政府，因為基本理念相似，故較為容易取得政策上之共識，例如，1994年由基督教民主、基督教社會黨及自由民主黨所籌組之聯合府，其組閣協議總共僅有 45 頁（蕭文生，2001:157）；其次，由政黨意識型態與政策主張差異極大之政黨共同籌組聯合政府——例如：大聯合政府(große Koalition)——，則籌組協議之內容將會龐雜且廣泛，且經常因為政黨意見尚無交集，故就特定議題僅能作程序上之安排，例如廣開公聽會、邀請專家學者參與或交付民意決定，無法有具體明確之目標。詳言之，此類聯合政府之組閣契約雖篇幅甚大，但卻無具體明確之施政目標，特別是爭議較大之重大國家政策，僅能留待政府開始運作以後，藉由民意發展或政黨協商談判等方式，以確立國家政策之具體內容。

四、政見轉換模式

在德國，總理執政過程中最重要任務係實踐競選政見或組閣協議內容，故值得探究之議題係在基本法框架底下，總理將如何將選舉政見轉換為國家政策並落實執行。

(一) 德國基本法第 65 條之基本架構

德國基本法第 65 條被理解為德國聯邦政府組織之最高指導原則。詳言之，本條內容雖主要涉及聯邦政府內部權限分配 (Kompetenzverteilung)，但同時亦蘊涵總理之國會責任及國會與聯邦政府之關係。基本法第 65 條包含三項政府組織原則：首先，第 1 項與第 4 項分別規定關於總理之政策特權 (Richtlinienprärogative)，及基於總理在聯邦政府中所佔之地位，賦予其業務管轄權 (Geschäftsleistungsbefugnis)；其次，第 2 項係授予聯邦各部部长業務專屬管轄權，亦即在總理施政方針下，各部部长在其管轄範圍內具有獨立地位且為政策執行負責；最後，第 3 項係規定內閣原則 (Kabinettsprinzip)，即當內閣各部會對於聯邦政府運作重要事項產生意見衝突時，須在內閣會議中取得共識 (Oldiges, 2003:1434; 彭懷恩等，2000:47)。

(二) 總理原則 (Kanzlerprinzip)

總理係德國聯邦政府中之頭號人物，其具有政治上領導之地位。鑑於威瑪憲法實施經驗，基本法乃加強總理權限並確立總理原則，以達削減總統權力及授予總理實質組閣權之目的。當然為制衡總理權限，基本法在制度設計上賦予國會議員對總理提出不信任案之權限，以解決政府執行力不足或其他問題。

基本法第 65 條授權總理政治領導之地位，亦即授權總理對於政策決策權及政府運作指揮權。進一步而言，總理具有政策決定權限者，總理亦應負對等之政治責任。總理對於能夠影響之政策範圍，即應毫無保留負擔政治責任 (Stern, 1980: 318)。所謂政策者，乃無涉具體事件、特定情況之決定，毋寧係針對特定範圍內之綜合作用 (Multiwirkung)。更確切地說，政策包括一般性、計畫性之措施及具體、特定之事務。針對政策發布形式之問題，通說見解以為 (Jarass & Pieroth: 2007: 738)，總理得以任何形式發佈之，而非拘泥於特定形式或特定程序；少數說見解則以聯邦政府議事規則第 4 條規定作為論據基礎，認為總理發布政策至少應以書面方式為之。以何種形式發布政策並非重點，焦點應集中在總理是否將政策正確表達給人民，拘泥於

特定形式似乎並非問題之重點。因此，應賦予總理詳細闡述政策之權利與義務，至於以何種形式發佈則非所問（Stern, 1980: 304）。總理政策以任何形式發佈後，對聯邦各部部長產生拘束力，當然各部部長得在內閣會議中對尚未公布施行之政策提出不同意見，總理基於內閣原則必須針對內閣間之不同意見進行意見整合，但最後決定權仍屬總理。

國會議員對政府之政策具有監督審查權，但此等權限並非在政策形成前發動，往往都係政府提出政策報告後，國會方有審查可能，故屬另一階段之決定。國會議員之意見表述雖未能對總理產生實質拘束力，但經常會發生政治上之拘束力。另外，組閣協議是否能夠對總理之政策產生拘束力？依據德國學者見解認為，組閣協議之內容應對總理產生拘束力，但此等拘束力並非來自憲法或法律，而係來自於政治承諾（Stern, 1984: 986）。總理政策形成當然並非憑空而致，往往須要與政黨及國會黨團進行協商，進行意見交換。

就實務而言，聯邦總理辦公室(Bundeskanzleramt)係總理之重要幕僚機構且對於總理所提出之政策經常扮演關鍵性角色。總理辦公室，通常有一位總理辦公室主任主持日常工作。總理辦公室必須即時彙整全國各種政治問題及各部會之工作狀況，為總理政策決定作預先準備並關注總理政策之執行狀況。另外，作為總理幕僚機關，更重要之任務係協調各部會之工作。總結而言，在基本法架構底下總理具有廣泛地政策決定權，保障總理對其政策之貫徹。總理是否能夠成為聯邦政府重要核心機構，在政治實務上往往取決於總理本人對權力之運用。

(三) 部長管轄原則(Ressortsprinzip)

依據基本法第 62 條之規定，聯邦各部部長係聯邦政府成員。同時，各部在聯邦政府當中具有獨立政府機關之地位，且各部部長在任務範圍內具有管轄權(Ressorts)。各部任務管轄界限及範圍則係由總理作最終決定，特別係在產生管轄競合之情況(Böckenförde, 1964:140)。

基本法第 65 條第 1 項第 2 款之規定，各部部長在專屬管轄範圍內進行政策實踐並負其責，學理上將此項規定稱為專屬管轄原則。就專

屬管轄之意義而言，聯邦各部作為聯邦政府體制中之分支，非僅限於組織上之理由，更重要者乃法律上獨立之行為能力。因此，部門分散之結果係為合理分配事務，但各部會首長共同上級長官係聯邦總理，故各部首長應遵循總理政策施政，並對總理負忠誠義務(Kanzlerloyalität)⁵⁷。另外，聯邦各部部長作為聯邦政府及內閣之成員，應受內閣會議決議之拘束，學理上將此稱為政府強制(Regierungszwang)⁵⁸。

總結而言，聯邦各部部長係總理之手足延伸，協助總理政策之推動、落實與執行。基於各部分工之緣由，各部部長皆有專屬任務與專屬管轄權，在此範圍中部長得依據總理之政策方向，進行施政並負其責。

五、政策具體化之過程

在德國，大多數之法律提案係由行政機關——聯邦各部——提出，並藉由法律案將總理政策加以具體化。在德國政治體制下，總理將成為國會多數成員及政府之政策發言人。總理將透過各種方式具體化政府政策，並藉由行政機關向國會提出新法律案，藉此履行政府之政策諾言。因此，德國政治制度運作呈以下現象：議會審查之法律提案有超過三分之二係由聯邦政府提出。

總理之政策，係綜合其他政府部門、政黨及利益團體之意見加以確立。行政部門作為政府成員及政策執行者，故甚少提出無法獲得內閣認同之法律提案。當然，此前提乃係總理已明白指出政策方向，並在內閣產生意見紛歧時扮演調解之角色或自行作終局決斷。

當聯邦政府提出法律提案後，首先應移交聯邦眾議院進行審議(基本法第 76 條第 2 項第 1 款)。經一讀程序後，交付各適合之委員會，進行實質討論。各委員會可以針對法律提案之內容進行討論、審議，

⁵⁷ 參見聯邦政府議事規則第 1 條第 1 項及第 12 條之規定。

⁵⁸ 參見聯邦政府議事規則第 28 條第 2 項第 2 款之規定。

甚至召開公聽會邀請專家學者或利益團體代表與會討論（聯邦眾議院議事規則第 70 條）。經委員會討論修改之法律提案後，應移交至院會。眾議院之院會可以對修正過之法律提案再作進一步修改，但這僅係理論上存在，因為在德國政治實務上，多數之法律提案皆透過政黨協商、參考專家、利益團體或相關人士之意見所作而成，各方立場之角逐往往非在院會，毋寧係在委員會審查階段，因此二讀程序及三讀程序很少進行重大修改；就聯邦政府而言，各部會首長所提出之法律案，經過委員會審查後，即代表法律「已經」通過。

德國係聯邦制國家，故若干法律案在經過聯邦眾議院通過後須移交聯邦參議院（基本法第 77 條）。聯邦參議院，係由各邦政府基於人口比例，分配參議院席次所組成（基本法第 51 條），蓋從整個立法程序觀察，聯邦參議院基於基本法保障，將有機會參與聯邦政府之政策決議，儘管未屬直接參與，但考量法律案是否能夠順利執行，故應先徵詢各邦意見，以達政策順利推動之目的。另外，在某些政策領域邦擁有等同於聯邦之權力，因此針對此類此法律就必須取得聯邦參議院之同意，才算完成立法程序。

整體而言，邦與聯邦針對特定事務共同享有立法權，在政治上將會產生一定之利弊得失。就制度面而言，政策制定過程聯邦政府必須考量各邦之情況，制定有效且公平之政策，因此邦政府能夠適時發聲並參與制定過程，將讓藉由法律確定之政府政策推展順利。但因聯邦眾議院之組成比例不平等，讓若干在聯邦參議院擁有較少席次之邦代表意見未獲重視。再者，在此種制度運作中地方主義亦會隨之而生，因為在聯邦參議院之投票方式係以邦為單位，因此將導致該邦是否支持某項聯邦政策將取決於該政策對該邦是否有益，而未以國家利益作為判斷準據。總結而言，儘管此種類似雙保險之制度設計將確保總理政策能受到多次之檢驗，非取決於總理之恣意。反面而言，在雙保險制度設計下，無法避免之困難係，當參眾兩議院對於政策採取不同立場時，則將發生一定緊張關係。

在整個立法過程中，行政部門將扮演法案推手並在決策過程中具有主導性之影響力。行政部門在法案提出後，將致力於遊說聯邦參議

院議員、委員會成員及反對黨議員，以表明行政機關立場。當然，部長會盡可能在不違背總理政策前提下，對法律提案進行修正，以避免意見衝突導致法案無法順利通過。

六、政策執行與監督

國會通過聯邦政府政策法律案後，將交由國家機器執行法律。德國作為聯邦制國家，對於國家政策執行通常非由聯邦政府親自執行，而係委託給各邦代為執行。以下將分成「政策執行」與「執行監督」兩面向進行討論。

(一) 政策執行

在德國基本法架構底下，各部部長幾乎沒有機會執行與監督聯邦政府制定之政策。因為，聯邦政府關於政策執行之任務多須委託各邦執行。由於大部分行政任務係委託給各邦，故為確保政府施政意志能獲得貫徹，制定聯邦法律時法律內容必須非常明確。當然，基本法制定者已意識到大多數聯邦任務須委託各邦執行，故賦予聯邦政府監督各邦執行機關並具有獎懲權限，同時創立紛爭解決機制，以解決執行紛爭。

(二) 執行監督

監督者謂，對於執行法律之機關進行管控與監督，以期特定目的之實現。因此，關於政策監督得從以下二面向進行分析：首先，政府內部之自我監督管控模式及基本法規定之不信任制度；其次係政府－行政權－以外之外部之監督。

1. 內部監督

儘管聯邦政府對各邦執行政策具有監督權，但為確保該項政策在各邦實踐之可能性，乃須賦予各邦執行政策之裁量權(甘英超，

2002:234)。各邦擁有政策執行之裁量權，係因為聯邦無法密切監督各邦之任務執行情況。蓋聯邦堅持政策以某種方式執行或達到特定效果者，各邦得對法律提案進行否決，讓法律提案擱置。另外，聯邦監督各邦之行爲，尚須獲得聯邦參議院之同意，而聯邦參議院之組織成員當然希望各邦在政策執行事務上擁有較大裁量空間。換言之，聯邦與邦關於政策執行經常會發生角力與妥協現象。

2. 基本法關於不信任制度之設計

不信任制度係內閣制當中少數保護之實踐，亦即反對黨得透過此種最激烈手段，監督執政黨之政策實踐。德國基本法第 67 條及第 68 條規定內容，係處理國會及總理間之信任關係。依據第 67 條係規定國會主動提起不信任案之情況，亦即不信任案之成立須由聯邦眾議會以過半數議員之同意，且應選出總理繼任人選。之後，要求聯邦總統免除現任總理之職務；同時任命新選任者擔任總理。

第二種情形規定於基本法第 68 條：總理主動提出對自己之信任案，亦即此種不信案提交國會表決後，國會成員未達半數支持現任總理時，總統「得」依總理之建議，在二十一日之內解散國會。但眾議院若能在此期間內以過半數之票數選出另一位總理時，則總統解散權即告消滅(陳新民，2006:132)。

就制度設計而言，德國基本法針對國會與總理間之關係設計兩套操作模式，亦即，無論係國會或總理皆有權針對政治上之緊張關係提出解套方法。基本法實施至今，由國會主動發起——基本法第 67 條——之不信案投票案計有二次。首次，發生於 1972 年，國會對當時布蘭德總理(Willy Brandt)提出不信任案，但該案未獲通過。第二次係發生於 1982 年，國會對施密特總理(Helmut Schmidt)提出不信任案，表決結果，國會通過對總理不信任案並選柯爾(Helmut Kohl)擔任繼任總理(Maurer, 2007: 464)。

另外，總理依據基本法第 68 條所提起之信任案至今共有五次。這五次由總理提出之信任投票案中，計有二次係針對總理提出之政策作

信任投票，亦即此類型之信任投票並非以解散國會為目的，毋寧係藉由信任案之提起，向人民及政黨尋求政策認同。學理上，將此種投票稱為真正信任投票(echte Vertrauensfrage)。其他三次係屬不真正信任(unechte Vertrauensfrage)投票，亦即總理提出不信任案之真正目的係解散國會並提早舉行大選。

3. 外部監督

所謂外部監督可以區分為以下兩種面向：a.行政權以外國家機器內之監督；b.國家機器以外之監督。前者係指預算及司法權之監督；後者係指媒體與選民。

(1) 預算監督

從國家運作角度而言，預算書(Haushaltsplan)係由聯邦財政部製作，針對下一個預算年度國家收入與預計支出，對國會所提交之書面計畫。依據基本法第 110 條第 2 項第 1 款之規定，預算書必須以法律之形式通過。詳言之，國會將對此進行審查與決定。因為政府與行政部門執行任務必須支付相對應之經費，而預算書之內容即係詳細臚列政府機關於下一個預算年度將執行何種任務及所需經費，所以國會有義務針對政府未來施政計畫及行政機關作為方式作重大審查並對此進行影響。若國會否決預算計畫書之內容，則該項計畫於下個預算年度中將被禁止施行(Maurer, 2007: 721)。

準此，國會得藉由預算審查對政府施政進行直接監督。易言之，政府政策之施行除須與國會針對法案內容進行協商外，在法律通過後，針對任務執行之預算編列亦須經國會監督。具體而言，國會藉由預算監督能達到監督政府政策執行與落實之目的。

(2) 司法監督

德國憲法法院有權對法律之合憲性作出評價。基本法第 93 條規定提起憲法訴訟之可能途徑。依據學理分析，將訴訟類型分為：a.機關訴訟（基本法第 93 條第 1 項第 1 款）；b.抽象法規審查（基本法第 93

條第 1 項第 2 款、第 2a 款)；c. 聯邦與邦之權限訴訟（基本法第 93 條第 1 項第 3 款）及最常採用之公民憲法訴願（基本法第 93 條第 1 項第 4a 款）(Jarass & Pieroth: 2007:919)。另外，依據基本法第 100 條之規定，聯邦憲法法院得對法院係屬中案件進行合憲性審查，學理上稱為實質法規審查。

關於政策性法律之違憲疑義，通常係藉由抽象法規審查之方式進入聯邦憲法法院審查程序，亦即聯邦政府、邦政府或三分之一聯邦眾議員認為，法律與憲法原則抵觸，得請憲法法院針對此項疑義進行審查。因此，若具有提案權限之機關未能在立法程序中阻擋特定法案通過者，經常藉由此種程序，要求聯邦憲法法院對法律案進行合憲性審查。事實上，抽象法律審查之進行將擴大基本法之運用範疇，當然所產生之弊病係聯邦憲法法院將直接捲入政策制定過程，更嚴重之批評可能係「憲法法院政治化」，或成為另一股決策力量(彭懷恩等，2000:152)。

(3) 媒體監督

大眾傳播媒體在德國政治生活中發揮重要作用，一方面可以為社會服務，體現基本法所賦予公民之基本權利，促進民主政治發展。另一方面，媒體亦可能為政治服務，成為政府進行社會調控之重要工具。總括而言，傳播媒體在民主制度中至少具有以下功能：a. 傳播訊息；b. 影響輿論；c. 監督及批評政府；d. 提供娛樂與教育等功能(顧俊禮，2001:409)。

基於前述之媒體功能，在政府政策領域中媒體將具有監督及批評之功能。按西方民主理論，政府可能在政策執行上患有瑕疵或濫用公權力侵害基本權利，因此媒體將此進行監督，為社會公共服務。德國聯邦憲法法院亦強調：「自由、不受公共權力操縱、不受檢查之新聞工作自由係自由國家重要元素且對現代民主來說尤其不可或缺。蓋公民要作決定，須廣泛瞭解情況，且能熟悉各種意見並將之互相參照。」⁵⁹

⁵⁹ BVerfGE 20, 162 (174). 相類似判決意旨參見 BVerfGE 52, 283 (296); 66, 116 (133)

此外，著名德國傳播媒體學者 Meyn Hermann 認為，在議會式民主結構底下若預先設置之組織，例如反對黨，不能或不能充分展現監督及批評政府之責，則大眾媒體媒介之批評及監督將具有重大意義。若無報紙、廣播電台和電視台積極發現弊端，並透過報導引起議會質詢和啟動委員會調查，則民主社會將會處在腐敗或官僚主義專橫危險當中 (Meyn, 1994:12)。

從實踐面而言，德國媒體樂於監督、批評政府，甚至對於揭發政治人物醜聞、官員貪污瀆職。總括而言，大眾傳播媒介監督政府政策執行，相較於行政機關內部監督與司法監督，更具有公開性、靈活性、廣泛性及社會性等特徵，對政府及其官員形成強大制衡和約束力量。

七、結語

討論德國總理政見形成、執行與落實問題無法與國家政府體制脫離。申言之，基本法規範已經架構出德國政府為總理式民主運作模式，亦即總理具有政策制定特權，其他部會首長將依據總理政策方針實踐任務。另一方面，政黨及利益團體在國家運作過程當中，扮演政府與人民溝通協調角色，具有彙整民意並代其發聲之功能。除此之外，綜觀基本法第 20 條、第 21 條及第 79 條之規定，政黨係德國民主制度不可或缺之一部，其最重要之任務係參與選舉，藉由選舉爭取人民認同，方有實踐其政治目標之可能。

德國政黨具有悠久歷史並有一定之基本主張，縱使各黨全國黨代表大會召開之目的係修正黨綱內容並確立政黨選戰目標，此乃為符合國家社會變遷之局部調整，甚少涉及重大政治立場變更。更確切地說，政黨在參與政治與人民政治意見形成過程中，會發現其政治主張是否貼近民意，因為悖離民意之後果將導致政黨無法取得執政機會。基於德國基本法第 63 條之規定，德國總理之選任必須獲得國會過半數席次議員同意。因此，任何政黨欲獲得擔任總理及組織內閣之權利，須在國會中獲得過半數議員認同。而政黨能否在國會當中獲得過半數席次，則取決於政黨在選戰當中之競選政見能否打動人民。總結而言，

在德國政治體制當中，政黨必須在選戰之前藉由黨內機制確定選戰方針，並在選戰當中提出政策論述爭取人民認同，以獲得較高之國會席次。依目前德國政黨勢力分布，單一政黨取得國會過半數席次之機率較低，因此政黨共組聯合政府乃勢在必行之途。依據德國政治實務，政黨共組聯合政府時皆會訂立組閣協議，其中確立總理、部會首長之人選及未來政府施政方針。不可諱言地，各個政黨之政策論述在組建聯合政府過程中可能已經有所折衷，但為求政府能維持穩定多數，此乃必要之惡。若係政治上盟友共組聯合政府，則此等折衷將會小於由兩個立場相對之政黨所組之聯合政府。

組建政府後，總理推動政策落實，必須與國會進行協商，讓支持政策之法律案獲得通過。另一方面，國會除可藉由審查法律案達到監督政府施政目的外，預算控制及倒閣權亦可達到前述之目的。另外，聯邦憲法法院得藉由法律合憲性控制對政府政策進行合憲性審查，尤其係針對法律內容是否符合憲法規範架構。媒體功能除具有傳播訊息等功能外，在公共領域中將扮演監督政府施政之角色，因為媒體可以藉由訊息傳播之方式，對於政策良窳進行解讀與批判，以達到監督政府施政之目的。

從德國總理政策形成、落實執行與執行監督過程觀察，透過聯立制投票方式突顯政党政見之重要性，反觀我國，如何使以候選人作為選戰焦點之政黨政治運作回歸理性面，亦即透過政見競爭作為選舉競爭之重點，乃當務之急。其次，政見形成過程如何吸納社會多元意見之問題，似乎亦可從德國運作中找到值得學習之處。例如，政見形成過程中如何透過制度採納最多元之意見；在訴諸法制化過程中如何讓利益團體進入協商機制，以確保政策形成與落實不與社會期待相悖。整體以觀，德國作為內閣制國家實與我國目前國家政治體制有所出入，但德國政治運作中強調政党政見競爭、合作與溝通協調等精神，實足作為我國政黨政治運作之參考。

第二節 美國總統政見形成及政見落實機制

壹、前言

從政見形成至落實，可概分為政見形成、政見轉化政策、政策執行、政策評估(成效評量)四個階段。在聚集選票的政黨政治下，政見形成等同於競選過程中選票的吸納過程，與當選後的轉化、執行、成效評量過程有本質上的不同，其間透過何種機制連結，讓政見成為政策進而有效執行是本部分的主題。政見形成主要以勝選為目的，因為在以數人頭決定執政權歸屬並且是贏者全拿的政治體系中，無法取得執政權，任何偉大、有遠見的藍圖，也僅止於政見。

政見轉化政策是總統政見或政策主張成為政府政策的過程。因為憲政制度，政策決定權係由總統與國會分享，在這個過程中，各類正式行動者--立法者(國會議員)、行政部門(行政機關與官僚)、法院，及非正式行動者--個別公民、利益團體、智庫及其他研究組織、媒體等的價值或利益會利用各種方法滲透此一過程；換言之，總統政見或政策主張未必會成為政府的最後政策，而因為人民並不容易釐清誰要為政策負責，也就減少總統實現政見的監督。政策執行指總統領導行政體系執行合法化政策，這個部分涉及行政官僚體系的回應性，而此進一步涉及總統幕僚組織的設計、用人、管理策略；司法也在這個階段具有執行與監督的功能。政策評估(成效評量)就是對政策的執行進行績效管理，基本上也與總統幕僚組織有關，但因為國會分享政策決定權，而績效與預算連結，國會為善盡其職責，亦設有機構協助其評量政策/計畫的執行成效。

四個階段中各有因素影響總統政見/政策，但貫穿政見到政策落實全程的是政黨政治的身影與政治幕僚的連結。在前兩個階段，總統在政黨組織結構中並沒有正式角色，而是用其影響力與資源，說服同黨公職人員及在野黨。在後兩個階段，主要是經由自己任命的白宮幕僚群、及政治任命部會首長及高層官員執行其政策。這些幕僚群及政治任命人員也在總統政策形成及轉化階段扮演重要角色，競選期間是總統候選人的智囊、策士，當選後即順理成章成為政策顧問、政府部

門領導者或主管，此讓政見與政策之間形成緊密的連結。因此，分成四段過程只是爲了行文便利，指出其環節串聯的關鍵因素，實情並非全然可以如此切割。

貳、政見形成

一、選舉過程與黨綱

政黨政治是民主政治的重要面向，長久以來美國政治是由民主黨、共和黨兩大政黨競爭政權的局勢。而總統職位的競逐，原則上分爲初選、全國代表大會(National Convention)提名、全國大選、選舉人團投票四個階段。初選與全國代表大會提名屬於政黨事務，但係在政府法令規範及監督下進行。⁶⁰形式上，有志問鼎總統職位者，必須獲得兩黨全國代表大會提名，全國代表大會發表的黨綱(party platform)即是該黨及總統候選人的政見。

黨綱是黨對某些議題的立場，每四年制定一次，是黨承諾如果勝選會採行特定的政策 (Schmidt, 2007:262)。黨綱是在全國代表大會召開前，由黨綱委員會(platform committee)依據全國委員會(National Committee)的指示，負責思考政黨計畫內容並向全國代表大會提出報告並確認。⁶¹但實際上，候選人的提名演說才是全國代表大會的重頭

⁶⁰ 美國政黨並非私組織，而是準公共組織(quasi-public institution)，受州法的規範。州政府得規定政黨的組織、規則、及個別公民得登記爲共和黨或民主黨的條件，更得要求舉辦初選，以決定州及國會普選的黨候選人、初選的日期等。因此，美國的政黨不像其他國家的政黨一樣，對自己的組織、結構、運作規則享有完全自主的控制權(Bowels, 1998:35-36)，可參見加州選舉法(California Elections Code) 第 6、7 篇 (Division 6, 7)，網址：<http://www.leginfo.ca.gov/calaw.html>。「聯邦競選法」(Federal Election Campaign Act)僅在規範聯邦選舉經費的募集、運用、資訊公開。

⁶¹ 根據民主黨 2004 年資料，2004 年民主黨全國代表大會黨綱委員會由 186 名委員組成，其中 157 名按各州人口及民主黨的選票優勢分配，4 名分配給領地，25 名由全國代表大會主席提名政黨領導者或民選官員擔任。各州及領地委員由各

戲，全國各界關注的焦點，因此，演說內容更貼近總統候選人個人的立場。

政黨是各種利益聚集之處，以爭取選票為目的。黨綱通常是以模糊、一般性的辭彙表達出來的泛泛之論，目的在於不得罪黨內的重要派系。奧斯丁·蘭尼（Austin Ranney）曾指出，大多數的代表及政黨領袖，包括角逐職位的總統候選人都相當重視黨綱，因為其具有兩項功能：一是外部功能，儘可能吸引更多選民並得罪更少選民，另一是以黨綱團結黨內各派系，贏得派系的支持(Grant, 2004:220; 劉世忠譯, 1996: 274-275)。另有觀點認為，基於美國政黨政治的本質，政黨計畫本身不可能成為輪廓清晰、振奮人心的文書，且由於它是在總

州或領地的全國代表大會代表推選產生，要在大選年的六月之前選出，主席提名的人選由全國代表大會執行委員會選任，要在大選年 3 月之前選出。任何民主黨選民都有資格擔任黨綱委員會(或其他常設委員會)委員，並不一定要具黨代表的身分。每個州則根據該州的總統初選結果或幹部會議分配名額。

黨綱委員會在 2004 年 7 月集會開會，設三位主席，由全國委員會主席提名，執行委員會選任。民主黨全國委員會(Democratic National Committee)會在會前公布相關要求、議題及提出草案的期限。事實上，黨綱委員會係根據「黨綱起草委員會」所預擬的黨綱草案進行討論，在黨綱委員會組成前即進行草擬。「黨綱起草委員會」由 15 名委員組成，由全國委員會主席任命，其成員不必是黨綱委員會成員，「黨綱起草委員會」也不是黨綱委員會的次級委員會。

根據民主黨規則，在黨綱委員會集會開會前，任何人皆得以書面向黨綱委員會就黨綱的內容提出書面意見。黨綱委員會(及黨綱起草委員會)亦會舉行數次公共論壇/公聽會，任何人皆得提出申請到論壇或公聽會陳述意見或作證。黨綱委員會是以預擬的內容當作討論基礎，他們得提出新的議題/條款(plank)或加以修正，提案或修正必須獲得多數委員的同意。未獲多數同意的提案或修正案，如獲得百分之二十(37 位)以上委員支持亦列入少數報告(minority report)，一併提交全國代表大會討論。See “The 2004 Democratic Party Platform: Stronger at Home, Respected in the World,” website: http://www.democrats.org/a/2005/09/the_2004_democr.php. (2009-09-03 瀏覽下載)

統獲得提名前就已起草，故候選人也不會受到其內容的嚴格拘束(王業立主編，2004：99)。而從選戰過程來，初選只是黨內競爭，接下來的政黨競爭，才是決定能否入主白宮的關鍵(從七月或八月政黨初選正式提名候選人至十一月第一個星期一之後的星期二間三個月左右的時間)。總統候選人必須承認，獲得黨內派系支持而贏得政黨提名與爭取全民參與實際選戰的勝利，兩者係截然不同的命題。因此，候選人經常會修正對於某議題所持的立場，以爭取中間選民的支持。

但如果立場與初選時所獲得提名的差距過大，原始的支持者亦可能放棄對他的忠誠(Grant, 2004:224; 劉世忠編譯，1996：279)。不過，就執政黨而言，因為總統透過全國委員會主席控制全國委員會，進而控制黨綱起草委員會，因此，理論上政見(黨綱內容)會比較接近總統的政策。按全國委員會是各方利益滙集之處，成員包括各州及主要政黨選區代表，總部常年運作，僱用專業人員與全國政治領袖接觸，有資源可用來支持白宮選舉、募款及總統的旅費等的政治活動，且全國委員會對總統候選人提名及黨代表大會的召開有一定程度的影響，會影響現任總統的利益，為避免全國委員會在他執政期間成為獨立的權力中心，甚至被競爭對手用來反抗其政策，因此，現任總統雖在全國委員會沒有正式角色，但他會運用非正式影響力建議主席人員，以便讓全國委員會在其控制之下，長久以來總統的主席人選建議都被接受(Bibby & Schaffner, 2008:324)，這是現任總統競選連任的優勢。

二、選戰與政見

美國的政黨是由一群對政治有興趣的人士及社會菁英所組成的政治性團體，政黨的內部組織鬆散，屬於非意識型態取向的柔性政黨，因此在選舉時，為了爭取勝利，兩大政黨都以爭取溫和的中間選民為目的(李國雄，2004：483-486)。觀察家指出，1968年以來的總統提名，政黨領袖不再具有決定性的影響，能否獲得政黨提名主要依賴擬參選人的競選組織、選戰顧問、候選人及議題導向的活動、新聞媒體(特別是電視)，選戰勝負的關鍵在選戰策略(Bibby & Schaffner, 2008: 65-66, 284-285)。

1. 競選團隊、智囊班底

當候選人決定參選後的第一件任務就是組織競選團隊，表達意向、探詢各方意見，並執行競選策略。競選團隊成員依其職務與專業進行分工，工作內容包括文宣造勢、組織動員、競選經費籌措、提供專業建議、擬定政見與危機處理等所有與選舉有關的大小事務(Tannahill, 2008: 220-227)。協助柯林頓二度入主白宮的策士莫理斯(Dick Morris)說，策略顧問、民調專家、廣告專家都是現代過程選舉過程中的一部分(林添貴譯, 1999)。現任總統尋求連任的選戰組織結構及組成因人而異，但許多成員都是由白宮官員轉任，亦即現任總統的競選策略係由白宮主導(Tenpas, 2003)。即使非現任競爭者，亦會尋找前白宮專業領域人士協助，如小布希總統在 2000 年總統大選期間，爲了彌補其外交經驗不足的缺憾，找前國防部副部長伍福維茲(Paul Wolfowitz)、前白宮國家安全會議助理萊斯(Condoleezza Rice)等經驗豐富的外交事務專家爲其打造競選時的外交政見(溫英超, 2000: 153-156)。這些人後來也就成爲布希政府的重要成員。對於競爭者而言，其團隊主要核心成員主要是從政過程中發展的政治班底爲中心，如歐巴馬即係以競選聯邦參議員的幕僚成員爲班底。

2. 候選人魅力與政見主軸

確定個人魅力所在是擬定競選策略的第一步，候選人必須充分了解自己本身所具有的特質與魅力，再擬定符合候選人特性且足以吸引選民目光、爭取選民認同的選舉策略與口號；擬定選舉口號時則需注意是否能帶給選民希望與夢想，具有美好遠景且能充分傳達候選人政治理念的選舉口號才能激發共鳴(邱健吾, 2007: 64-76)。例如，2007 年 2 月，參議員歐巴馬(Barack Obama)正式宣布投入總統大選，其具有的個人魅力爲年輕、接受高等教育與多元文化的薰陶、超越種族的界限，因此在面對經濟衰退與伊拉克戰爭停滯不前的國家窘境下，歐巴馬陣營擬定了「改變現狀」與「懷抱希望」(change & hope)做爲競選策略的主軸，並喊出“Change: We can believe in”的口號，其訴求不僅帶給選民新的遠景藍圖，更激發了民眾參與選舉活動的政治熱忱(林博文, 2008: 31-44)。

當然，政見主軸的擬定與政黨的傳統取向有關，在政治光譜上，民主黨基本上是中間偏左傾向，主張新政，支持民權運動，鞏固社會福利制度，與勞動階級靠近，支持環境保護主義等作為；不過，自 1990 年代柯林頓總統任內，試圖吸引更多中間選民的支持。歐巴馬總統的健保改革方案，基本上是民主黨的長期主張，1951 年杜魯門總統即提議建立全國性的健保制度。而共和黨則被視為右派政黨，屬保守主義，維護傳統家庭、婚姻價值，反對墮胎、同性婚姻合法化，主張經濟自由主義(古典自由主義)，限制政府規模，外交政策上採新保守主義(強硬立場)。

3. 造勢活動與公開演說

競選期間，候選人需要透過造勢活動與公開演說來向選民說明政見與施政理念，因此成功的造勢活動與公開演說要掌握話題性，具有話題性的主題與內容才能成功吸引選民的目光，並且能透過媒體報導及人際傳播影響尚在觀望選情的選民。例如，歐巴馬總統具有一流的演說能力，不運用華麗的詞彙而是以平實、誠懇、淺顯易懂的方式進行政治演說，充滿能吸引選民目光、激勵民眾的美國精神(林博文，2008：52-70)。在造勢活動與公開演說所表達內容，基本上亦是政治人物的政治要約(政見)，而此皆是經過競選團隊因時、因地、因人、因事制宜考量選定的策略。

4. 媒體傳播

在民主國家，媒體與政治有著密不可分的關係，亦是競選期間，候選人能否勝選的關鍵之一。候選人獲得在媒體亮相的機會，就等於是獲得免費的宣傳機會，因此候選人善用媒體，包括舉行記者會、接受媒體採訪及競選活動轉播，以增加候選人曝光的機會(邱健吾，2007：199-204)。例如，歐巴馬在 2008 年總統大選期間就曾接受國家廣播公司(NBC)、美國有線電視新聞網(CNN)、美國廣播公司(ABC)等媒體的專訪，透過媒體向美國選民說明政見與未來的施政藍圖，將候選人的政見與形象深植人心。購買時段行銷也是競選手段之一。不過，媒體對爭取連任的總統而言是兩面刃，一方面總統做的每一件事都是

新聞，另一方面當下經濟狀況、四年政績、無法控制的外在事件(如伊朗人質危機)，都可能是現任者的致命點 (Tenpas,2003：104-105)。而根據 Adam Schiffer 的說法，雖然政治媒體從業人員都有客觀、公正、平衡報導的理想，但媒體是營利企業，因此在選材、報導方面有特定的偏好(Felchner, 2008：154-164)。

小結以上說明，凡有利於吸納選票的意見，都將是總統候選人的政見，因為在此階段不必考量制度結構、資源分配、價值衝突的問題，候選人可以依其競選策略盡揮灑。不過，其主軸的擬定，基本上仍要反映政黨的傳統價值與主張。

參、政見轉化政策—總統與國會

政見轉化政策是總統政策主張成為政府政策的過程，這是以總統當選人承諾實現政見為假定。不過，承諾並非沒有違反的空間，如 2000 年布希(George W. Bush)承諾預算平衡，但最後放棄；歐巴馬競選政見主張從阿富汗撤兵，但 2009 年 12 月採務實政策，宣布增兵 3 萬(但也同時宣布自 2011 年撤兵，屆時是否撤兵仍是未知數)，並呼籲同盟國也增派兵力。而就制度分析，美國總統最大難題是要在權力分立與分享的(separated and shared)憲政架構下，實現他競選期間所做出的各項承諾，特別是國會由不同政黨掌控多數、意見又歧異的時候。⁶²這也是人民要向總統課責實現競選政見的難題所在，即使國會由同黨議員所控制，亦不見得會支持同黨總統的政見(此與政黨屬性有關)，如卡特總統任內全國健保計畫並未實現。

政見轉化政策過程可再分為總統政策形成(出白宮/行政體系大門前)與行政部門政策(總統爭取國會支持其政策)兩個階段。總統主要依賴「總統行政辦公室」(Executive Office of the President)的政策顧問與幕僚群的協助貫徹其政治理念。總統雖然有其「內閣」(Cabinet)，不

⁶² 從 1955 年至 2008 年，只有 1961-1968、1977-1980、1993-1994、2003-2005 年，總統與國會多數黨同一陣營，其餘時間參眾兩院不是由另外一個政黨控制，就是總統所屬政黨只控制其中一院(Bibby & Schaffner, 2008:331)。

過，內閣僅是總統的諮詢機制，不是集體責任的組織，也非定期開會的決策組織，其重要性因總統而異。⁶³而因「總統行政辦公室」不僅提供總統政策建議、規劃，也監督政策的執行，此留於次節一併說明。

一、憲政制度設計與限制

聯邦憲法第 1、2 條分別規定立法權屬於國會與行政權授與總統，即政策制定權係由總統與國會分享。⁶⁴同一政府權力分配於不同部門並分享，例如立法權屬於國會，但總統具有否決權；執行法律的權限授與總統，但國會得透過彈劾官員及(參議院)人事同意權影響總統職權的行使，意謂各權力部門必須相互合作及其間的內在緊張關係

⁶³ 內閣並非基於憲法規定，而是運作傳統，源自 1793 年華盛頓(George Washington)總統。聯邦憲法(第 2 條)僅規定總統可以要求每個行政部門的主管官員提出有關他們職務的任何事件的書面意見。艾森豪總統將內閣會議制式化，歐巴馬內閣成員包括副總統、十五個部(Departments)部長及總統指定的白宮幕僚(如經濟委員會主席、環保署署長、管理暨預算局局長、貿易代表署代表、幕僚長)組成。

⁶⁴ 權力「分立與分享」，以防備政府的濫權。聯邦論第 51 篇指出：「防止各種權力逐漸地集中在同一部門手中的最大保障，是使管理各部門的人員具有抵抗其他部門侵犯的合法手段與個人動機。在這方面的防衛措施和其他情況一樣，必須具備足以應付攻擊危險的實力。我們必須用野心來對抗野心，必須使個人利益和他所服務的那個部門的憲法權力發生關係，必須用這種方法來控制政府，使其不致濫權。對人性來說，這可能是件丟臉的事情，但是政府本身的存在不正是人性的最大恥辱嗎？若每個人都是天使，根本就不需要政府。若由天使來管理人，政府也不需要內在或外在的控制。設計一個由人來管理人的政府，最大的困難是：第一、你必須使政府有能夠控制被統治者的力量；其次，必須要使它能夠控制自己。無疑的，依賴人民是控制政府的基本辦法，但是經驗告訴人類，我們還必須採用輔助的預防辦法。在缺乏更好動機的時候，用相反的敵對利害關係來代替它，在整個社會制度中是種常見的辦法」。「每個部門間精巧的制衡制度是對抗暴政--單一部門(權)積聚過度的權力--的最安全屏障，而不在於三個部門間完美的區分」(*Mistretta v. U.S.* 488 U.S. 361,381)。

(Bibby & Schaffner, 2008:322)。

從憲政制度觀察，立法權屬於國會，總統只有兩個管道去影響國會的立法：1.依據憲法第 2 條第 3 項第 1 款規定，向國會提出國情咨文(State of the Union address)：總統每年(1 月或新任總統於 2 月)在美國國會聯席會議召開之前，於國會大廈中的眾議院發表的報告，內容包括國情分析、立法議程、預算需求與國家優先事項。⁶⁵2.行使行政否決權：對於國會通過的法案，總統有三種選擇，(1)簽署成爲法律；(2)附反對理由否決並退回國會，但如國會以三分之二多數再通過，則法案自動成爲法律，不須再由總統簽署；(3)不作爲，讓法案在送達 10 天後自動成爲法律，但如果國會在法案送達後 10 天內休會(adjourn)，則法案自動被否決，稱爲口袋否決(pocket veto)。⁶⁶

總統能否透過提出國情咨文及行使否決權發揮領導立法效果？我們只要看下段前總統柯林頓回憶錄節錄，即可明瞭政見轉化爲政策過程是以「政黨政治」作連結，其間涉及政黨的立場、國會由哪個政黨控制、選區特性、總統的策略運用等因素。

(有關推動替代能源政策)「．．．在尤其是一九九五年保守派人士接管國會之後。高爾和我努力多年，推動生產或購買潔淨能源和節約能源科技可抵減稅賦百分之二十五的案子，雖然有大量的證據支持我們的立場，可是仍徒勞無功。共和黨人每次都把這個案子封殺掉」(尹德翰等譯，2004:254)。

(1993 年預算案攻防戰)「預算案第一次以五十對四十九票通過。高爾投下關鍵性一票，．．．雪比因爲身處共和黨漸居多數的州而逐漸偏向共和黨．．．第一次投票能在這幾位都不支持的情況下過關，是因爲共和、民主黨各有一名參議員棄權。下一次他們都會亮出底牌。在共和黨全部反對

⁶⁵ Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, "Origins and authorization for the State of the Union address," available at http://clerk.house.gov/art_history/house_history/stateunion.html. (2009-09-04 瀏覽下載)。

⁶⁶ See Article I, Section 7, Clause 2.

的情況下，如果保倫投下反對票而其他人維持不變，我會以五十一對四十九落敗。凱瑞參議員也說他可能投下反對票。總統大選讓我們關係緊繃，而且共和黨在內布拉斯居大多數。．．．在眾議院，．．．每個民主黨人都知道自己擁有的最大槓桿，許多人都針對細節或其他需要協助的特定議題和我討價還價。．．．部分民主黨人仍舊擔心調高燃料稅會讓我們死無葬身之地．．．中產階級選民都會因為未能減稅而對我們發怒，保守派民主黨人說明我在削減赤字上做得不夠．．．當晚我在橢圓形辦公室發表電視演說，最後一次爭取大眾支持這項方案，．．．我邀請他人用餐，跟他們會晤、打電話，還透過他們在政府任職的好友努力遊說，．．．我們還只剩一天時間，．．．．還有三十多位民主黨眾議員搖擺不定。．．．離投票不到一個小時，我和德州．．．眾議員通話，．．．在我們當天第四次電話交談中，薩帕里歐斯說他決定投贊成票．．．我們做了很多類似承諾。有人說香腸和法律的產製過程都不宜觀賞，因為醜陋又充滿不確定性．．．」(尹德翰等譯，2004:556-559)。

二、黨團

在美國立法程序中，總統領導的行政部門沒有提案權，行政部門草擬的法案，必須交由國會議員提案，並仰賴國會黨團的運作，獲得國會的支持。美國政黨體系從形式上觀察是金字塔型的組織，有全國委員會/主席、州委員會/主席、地區委員會/主席，但事實上，兩個政黨組織亦如同政府組織權力分立的憲政制度下，權力呈現碎裂化，僅是鬆散的聚合結構(confederal structure)，每個組成份子都有自主權，沒有層級節制的關係存在，全國委員會/主席並不能決定政黨如何運作(Schmidt, 2007:261)，權力碎裂地分散在聯邦、州、地方層級之各個組織與個人(Bibby & Schaffner, 2008:63)。

在聯邦層次，民主、共和兩黨在參、眾兩院皆設立黨團組織，由

院內同黨議員組成，⁶⁷各自獨立自主運作，與全國委員會無隸屬關係。總統在兩院黨團組織沒有任何角色，所謂總統是政黨的領袖，不是指總統是政黨的領導者，而是指「總統黨」(presidential party)：由政治性任命人員、全國代表大會代表、全國委員會、總統個人的競選組織成員組成。兩院黨團的運作，不受「總統黨」的控制，因為總統對兩院議員的提名沒有重要的角色，而是由州的初選決定，對國會黨團領袖、幹部的選任也沒有什麼影響力(Bibby & Schaffner, 2008:322)。所以，總統不能假定同黨的眾議員或參議員必定會遵守他的政策偏好，這從上述前總統柯林頓回憶錄部分情節即可明瞭。

在立法運作上，國會是由多數黨控制，眾議院議長(即議場領袖)、參議院議場領袖(floor leader)、所有委員會、次級委員會主席，均由多數黨議員擔任。因此，多數黨控制立法程序，決定那些法案應予討論、何時列入議程。在這樣的情形下，總統為了推動其政策，必須與兩院的同黨政黨領袖維持緊密的關係，在一般情況下，同黨政黨領袖等同是總統在國會的發言人，白宮與國會的溝通管道，並因此增加對國會同僚的影響力。總統與國會政黨領袖的關係，政治學者 David Truman 稱之為「合作互助」(collaborative and mutually useful)關係，但也未必平順，因為政黨領袖要維持領袖的地位，其必須照顧同僚的利益，政黨領袖也有其自己的利益網絡(Bibby & Schaffner, 2008:333)。

而當總統與國會政黨領袖政策歧異，或國會議員不支持其政策時，總統所能做的是與國會領袖、議員進行個別溝通、運用政治酬庸、發動輿論支持、或利益交換。例如，歐巴馬總統在 2009 年 9 月 9 日晚間向參眾兩院聯席會議發表演說，敦促國會拋開歧見，和他一起合作改善醫療照護制度。根據紐約時報報導，歐巴馬的演說雖未能縮短與

⁶⁷ 民主、共和兩黨在參、眾兩院的黨團組織名稱為：Democratic Congressional Campaign Committee (DCCC)、National Republican Congressional Committee(NRCC)、Democratic Senatorial Campaign Committee (DSCC)、National Republican Senatorial Committee(NRSC)。

共和黨的歧見，但達到統一同黨議員意見的效果。⁶⁸又 2010 年 2 月 16 日表態核能為乾淨能源，支持在喬治亞州(Georgia)建新核電廠，紐約時報報導其希望共和黨支持能源政策。⁶⁹如果總統只依賴他的憲政地位或正式的層級決策，他很快會發現自己處於孤立及無能的處境 (Foley & Owens, 1996)。

肆、政策決定與執行--總統與官僚體系、司法

〔偉大的民主、龐大的官僚〕(Henry, 2004; 蕭全政等譯, 2003)。龐大的官僚體系是總統政策成功執行的關鍵。對許多觀察家而言，官僚組織在美國當代社會中已非德國社會學家 Max Weber 理念中的專業、中立、效率的政策執行者，而是對政策領域享有相當程度控制權的政策制定者(張明貴譯, 2005:107)，特別是獨立管制委員會這一類組織。⁷⁰因此，總統在政策制定上，要對國會發揮影響力，也要對行政部門發揮影響力，因為政策方案的發展與執行在行政部門，總統雖是最高行政首長，但有許多因素阻礙其行使有效的控制(Bibby & Schaffner, 2008:337)。明尼蘇達大學政治暨法律學教授 Samuel Krislov

⁶⁸ New York Times (2009/9/11), "Democrats Seem Unified by Obama's Speech,"
Website:http://www.nytimes.com/2009/09/11/health/policy/11health.html?_r=1&ref=us. (2009-09-11 瀏覽下載)

⁶⁹ New York Times (2010/03/09), "U.S. Supports New Nuclear Reactors in Georgia,"
website:
<http://www.nytimes.com/2010/02/17/business/energy-environment/17nukes.html?th&emc=th> (2010-03-01 瀏覽下載)

⁷⁰ 根據一九七七年參議院政府運作委員會之調查常設次級委員會(Permanent Subcommittee on Investigation of the Senate Government Operations Committee)的界定，獨立管制機關具有下列特徵：1. 有決策權；2. 制定授與利益或加諸限制的標準或指導綱領；3. 主要處理國內業務活動；4. 首長或委員由總統提名經參議院同意任命(食品藥物管理局除外，因為其隸屬於部會之下)；5. 適用行政程序法規定。其中第 4 點是支持其獨立性的原因，雖然其任命方式與其他部會首長相同，但總統不能加以免職，且任期固定、交錯，總統或國會的干預限於委員人數及任命(但必須納入兩黨制精神，不能完全由同一黨控制)，除此之外，完全摒除黨派的干預。這樣的設計，是基於專業、對政治人物不信任、及組織對政策問題的解決能力(Bowels, 1998:264)。

在其「代表性官僚」(Representative bureaucracy)一書中指出：「官僚組織是現代政治結構遲來的產物(late bloomers)，他們在矮樹叢中不作聲地、無法抑制地蔓延，顯少受到注意及分析。便利與必要，而非理念與正當性，是他們的生命之源；他們不被喜愛與尊敬，但受到相當的容忍與依賴」(Peters, 1995:27)。

官僚組織在美國聯邦憲法上沒有法定地位，但被視為政府的第四部門(the Fourth Branch)(Bowles, 1998:25; Smith & Licari, 2006)，對政策領域享有重大的控制權毋待爭辯，與本文有關的是在權力分立及聯邦主義的憲政原則下，總統如何控制官僚體系，在政策制定過程上，獲得官僚組織的回應？在三權分立的架構下，總統是行政部門的首長，但官僚組織的創設權屬於國會，⁷¹亦即官僚組織有兩個政治老闆，兩個老闆都在爭取對官僚的控制權。「每一個行政機關的計畫由國會委員會及次級委員會的授權、再授權、提供經費及監督，聯邦官僚組織的內部組織與國會委員會、次級委員會在政治上緊密、持續的結合在一起。因為國會次級委員會創設及維持他們，每一個機關都受國會次級委員會的盯梢，有時候被視為他們的國會父母」(Bowles, 1998:251)。而根據「官僚組織與政策過程」一書作者 Dennis D. Riley 與 Bryan E. Brophy-Baermann(2006)的觀察，總統主要透過管理與結構工具來影響官僚組織。管理手段包括透過白宮幕僚、政治任命主管、

⁷¹ 聯邦憲法第一條(立法部門)第八項(國會之權力)第十八款規定(簡稱必要且適當(necessary and proper)條款)，國會有權制定、執行以上各款權力及本憲法授與聯邦政府或其所屬任一機關或官員之權力所需之法律。此項規定為國會制定公務員法律之權力基礎，即國會有權透過立法規範聯邦職位屬性、任免方式及資格條件，進而限制總統的人事任免權，惟國會為該項立法時亦有一定之限制。1976年 *Buckley v. Valeo* 案，聯邦最高法院判決指出：「一般來說，國會毫無疑問地得根據必要且適當條款創設政府機關(offices)，規定那些機關(職位)之任命方式。但國會根據上開條款所具有之權力，要受到第二條第二項第二款明文規定之限制。除非其規定之方式與第二條第二項第二款規定一致，否則那些政府機關之主持人，不屬於聯邦官員．．．」。

總統行政辦公室，監督各級政府機關將理想、偏好、目標納入決策；結構手段包括影響各級機關的預算環境：機關需要經費、法律環境—機關需要權限，要求回應政策目標。

在最近幾任總統中，雷根總統對官僚的控制被認為獲得異常的成功。雷根從(1)任命忠於自己及理念的人員擔任內閣官員、(2)主導次級官員的任命並任命最忠誠的人員充任(雷根經常先任命次級官員，再任命主要官員)、(3)運用管理技巧激勵官員、(4)由上而下的預算控制、(5)分權化(將權限下授給其任命的官員)等五個途徑控制官僚(Henry, 2004:22-23)。除找承諾執行白宮政策目標人士出任次級官員職位，內閣官員只是充當政府門面這個途徑與上述重覆外，另外一個觀察指出其他三項因素：(1)雷根與其核心幕僚大幅限縮政策的優先性，並聚焦於經濟議題；(2)帶著施政計畫入主白宮，施政計畫由智庫傳統基金會(Heritage Foundation)的政策專家制定，內含 1270 項政策建議；該智庫指出雷根主政一年後，61%的政策建議獲得執行；(3)權力集中於白宮，各部會的政策擬案由政府外部的臨時政策專家小組(transition team)擬定，因此新任的首長沒有時間及機會去發展自己的政策方向，並由白宮幕僚直接與國會就重大議題的進行協商，而非由部會首長協商，及充分利用內閣委員會(cabinet councils)—由相關議題內閣成員及白宮主要幕僚組織的政策小組，例如經濟事務委員會(Bibby & Schaffner, 2008:340-341)。

一、總統行政辦公室

「總統行政辦公室」於 1939 年羅斯福總統(Franklin D. Roosevelt)任內成立，為回應 1937 年「布朗羅報告」(Brownlow Report)認為行政部門失控、總統需要協助的結論設立。目前內部組織有些依法律設立，有些依行政命令設立，人數(不含支援性人力)大約 2000 人，提供總統政策諮詢、建議，部分並負責規劃、執行及監督，由幕僚長監督運作。⁷²重要的機構包括：「經濟顧問委員會」(Council of Economic

⁷² White House (2010). "Executive Office of the President," website:

<http://www.whitehouse.gov/administration/eop>. (2010-03-09 瀏覽下載)

Advisers)、 「環境品質委員會」(Council on Environmental Quality)、 「國家安全委員會暨本土安全委員會」(National Security Council and Homeland Security Council)、 「管理預算局」(Office of Management and Budget)、 「國家藥物控制政策局」(Office of National Drug Control Policy)、 「科技政策局」(Office of Science and Technology Policy)、 「美國貿易代表署」(Office of the United States Trade Representative)、 「白宮政策辦公室」(Office of White House Policy)-- 「國內政策委員會」(Domestic Policy Council)及「國家經濟委員會」(National Economic Council)，其中「管理預算局」是聯邦政府機關的管理機關。

「管理預算局」是總統行政辦公室中最大的次級機關，局長是內閣層級官員，協助總統制定、執行政策與計畫，代表總統處理預算、政策、立法、管制、獲得、電子化政策、管理等議題，並負責與其他閣員溝通，將總統的施政理念和政策優先順序，納入各部會的預算案中執行。其下資源管理單位(Resource Management Offices)，負責制定及支持總統的預算及管理議程，就聯邦財政政策與國會部門協調，並提供聯邦行政機關未來的政策及管理指導，成員都是各個領域政策分析、評估、執行專家。預算審查單位(Budget Review)負責分析整體(aggregate)預算政策的趨勢及後果，提供預算決定及協商時策略性與專業性的協助，掌握國會在支出立法方面的動向，並提供預算概念及執行上的協助。立法推動單位(Legislative Reference Division)負責協調說明總統有關立法的立場，解決行政機關間立場的衝突，及協調法案的審查及通過立法。其他還有聯邦財政管理辦公室、聯邦採購政策辦公室、資訊及管制事務辦公室、電子化政府及資訊科技辦公室等各負責特定領域的業務。

在前任總統布希任內，爲了評估聯邦行政機關的管理績效，管理預算局使用計分卡：行政部門管理計分卡(Executive Branch Management Scorecard)，評量內閣部會及選定行政機關是否達到總統管理議程(President's Management Agenda)的要求。管理議程於 2001 年 8 月公布，列爲行政部門優先事項，包括策略性人力資源管理(Strategic Management of Human Capital)、競爭性資源取得

(Competitive Sourcing)、財務績效(Improved Financial Performance)、電子化政府(Expanded Electronic Government)、預算與績效整合(Budget and Performance Integration)五個面向，以計分卡指標（綠色代表成功、黃色代表成敗參半(mixed success)、紅色代表失敗）顯示各機關現行績效及進步情形。

「經濟顧問委員會」依 1946 年僱用法(Employment Act)設立，提供總統客觀的經濟建議，以規劃國內外經濟政策參考；委員會由一位主席、兩位委員組成，幕僚由經濟學家、預測專家、統計專家組成。

「環境品質委員會」依 1969 年國家環境政策法(National Environmental Policy Act)設立，1970 年環境品質改善法(Environmental Quality Improvement Act of 1970)賦予額外的職掌。其職責包括提供總統環境政策諮詢，協助制定環境政策及方案，監督聯邦行政機關有關環境影響評估過程的執行，達到社經發展目標與環境目標的平衡。「國家安全委員會」依 1947 年國家安全法(National Security Act)成立，1949 年改隸「總統行政辦公室」，是總統與資深國家安全諮詢人員、內閣官員討論國家安全與外交政策的場合，委員會並擔任協調各機關政策的功能。「國家藥物控制政策局」依 1988 年藥物濫用控制法(Anti-Drug Abuse Act)設立，職責制定國家藥物控制計畫的政策、優先順序及目標，以降低違禁藥物的使用、製造及非法交易、毒品犯罪、暴力等。該局也評估、協調及監督行政部門的國內外反毒工作，確保反毒工作持續，及提供各州及地方政府反毒支持。

「科技政策局」依 1976 年「國家科技政策、組織暨優先法」(National Science and Technology Policy, Organization, and Priorities Act)成立，該法授權領導跨機關發展、執行健全的科技政策、預算，並與私部門、州及地方政府、科學暨高等教育機構合作，發展執行科技政策，提供總統有關科技分析及判斷的資訊。「美國貿易代表署」負責制定及協調美國國際貿易、商品、直接投資政策，監督與其他國家的協商，首長擔任重大貿易諮商、談判代表及發言人。下設「貿易政策審核小組」(Trade Policy Review Group)、「貿易政策幕僚委員會」(Trade Policy Staff Committee)，與其他政府機關就貿易政策進行協

調。「貿易政策審核小組」由 19 個聯邦機關組成，制定、協調美國政府在國際貿易、投資議題的立場；幕僚委員會則是運作小組，由高階文官組成，下分 90 個以上次級委員會支持運作，負責專業領域及特定議題。

「國內政策委員會」負責協調國內政策制定過程，提供總統政策建議，監督國內政策的執行，代表總統出席國會說明政策的輕重緩急。其前身是 1970 年成立的政策發展辦公室 (Office of Policy Development)，1993 年柯林頓總統任內將其分成「國內政策委員會」與「國家經濟委員會」。「國家經濟委員會」主要有四個功能，(1) 協調國內暨國際經濟議題的政策制定、(2) 為總統協調經濟政策建議、(3) 確保政策決定及計畫符合總統的經濟目標、(4) 監督總統經濟政策議程的執行；委員會由政策權限會影響國家經濟的行政機關首長組成，幕僚則由農業、商業、能源、金融市場、財政政策、醫療、勞工、社會安全等各類政策專家組成。

以上說明簡言之，總統府內有龐大的幕僚群為總統提供政策諮詢、建議，依總統設定的管理議程及目標，協調國會、各聯邦行政機關完成立法、撥款及執行。另外，總統為了推動其政策，也會透過組織重組或制度改革予以實現，例如卡特總統為了發展能源政策，設立能源部，為了增加行政部門(官僚體系)的回應性，進行文官制度改革(1978 年改革是 1883 年建立文官制度一百年後的第一次大幅度改革)。小布希總統為了因應恐怖攻擊，設立國土安全部，因為在這個議題上表現獲得肯定，讓共和黨可以掌控國會優勢。

二、政治任命

政治任命是總統控制行政部門的傳統方法，在美國聯邦文官制度發展史上，政治任命從未間斷。主要官員及次級官員之任命是典型的政治用人，C 俸表職位⁷³及非永業高級主管職位(Senior Executive

⁷³ C 俸表職位指機要性或政策性決定之職位，這是 1953 年艾森豪(Dwight D. Eisenhower)總統發布 10440 號行政命令所創設之職位，以利總統及行政首長加強政治性領導之職位；所有 C 俸表職位任用者其直屬長官必需是政治任命主管，包括總統任命者、非永業高級行政主管人員或 C 俸表職位任用人員)。

Service)⁷⁴之任用，亦基於政治取向，而非全然反映功績價值。1976年 *Elrod v. Burns* 案，聯邦最高法院多數意見判決機關對非決策或非機要性職位之公務員，依政黨因素予以免職，嚴重侵犯公務員之言論及結社權，但也肯定基於依政治所為之免職，對政府效率及效能的重要性，政府對於政策制定或機要性職位之公務員，可以基於政黨因素予以免職。1980年 *Branti v. Finkel* (455 U.S. 507, 518)指出，「政策制定人員」或「機要人員」並非以職位之形式名稱判斷，而是要從職位職務之本質判斷。

任命權由「白宮人事辦公室」(White House Personnel Office)協助總統執行。不過，論者認為這樣的作法會讓求職者、利益團體、競選贊助者、國會議員更直接向白宮幕僚施壓請托，不僅增加白宮本身的衝突，也製造任命人員與行政單位的衝突；另外，就美國政黨的鬆散特質，政治任命並不足確保其任命的人員會忠實的遵行總統的政策方案，因為內閣成員也必須與幕僚、受益顧客群、國會委員會進行妥協；而且，重要的政黨領袖被延攬入閣，其本身也有自己的支持網絡，而可能傾向於週期性的獨立(Bibby & Schaffner, 2008:339)。

三、總統與司法

相對於前面總統與國會在政見轉化為政策過程中政治權力角逐、利益分配的張力，總統與司法之關係就顯得較不起眼，因為司法的任務是被動的決定案件、解決爭議、解釋憲法，並不參與政策制定過程，而且有政治問題不解釋的自限原則。但這並不表示其間之關係沒有政治性，如最高法院大法官及各級法官的任命，就展現總統政治考量的一面 (Grant, 2004:137-142; 劉世忠譯，1996：161-169)。1974年 *U. S. v. Nixon* (418 U.S. 683)案，聯邦最高法院一致決定尼克森總統

⁷⁴ 高級主管職則為1978年文官制度改革創設之職位，目的之一是要確保永業文官遵循總統及其政治性任命人員之政策指導；高級主管職分永業保留職位(career reserved position)與普通職位(general position)，其中普通職位之設置即為加強政治領導之用；再者，每年度每一機關高級主管職位之十分之一，可由非永業人員出任。

必須交出對話錄音帶，及 2000 年 *Bush v. Gore* 案⁷⁵駁回佛羅里達州最高法院重新計票的決定，亦足見司法對政治系統的影響。

法院對個案的判決也會對行政部門及國會的政策制定產生鼓舞或抑制的作用。個案領域不限於憲法第 1、2 條所定總統、國會的權力爭議，基本權領域案件亦影響重大。如 1954 年 *Brown v. Board of Education* (347 U.S. 483)案判決 1896 年 *Plessy v. Ferguson*(163 ..U.S. 537)案所建立的「分離但平等」(separate but equal)原則違反平等保護條款，1968 年 *Green v. County School Board* (391 U.S. 430)案判決「廢除隔離但不整合」(desegregation not integration)的作法亦違反平等保護條款，教育委員會應採取積極作為(affirmative duty)，廢除雙軌制，轉換為單軌制，對政府廢除種族隔離政策的執行有積極的影響。而 1989 年 *City of Richmond v. Croson Co.*, (488 U.S. 469)案，聯邦最高法院判決以種族為基礎的優惠作為(affirmative action)要受嚴格審查(strict scrutiny)，以確保良善的分類不是因為種族次等的不正當論點或簡單的種族政治所激勵，並確保作為不會對想要照顧的對象加諸「不名譽傷害」(stigmatic harm)，亦讓行政、立法部門在制定弱勢照顧政策時須更謹慎以對。

伍、政策評估(成效評量)：總統、國會與各政府機關

計畫—預算—績效三者連結是美國控制官僚體系有效執行的方式。在總統部分，由管理預算局擔任幕僚，負監督執行之責；在國會部分，則由「國會預算局」(Congressional Budget Office)及「政府課責局」(Government Accountability Office)擔任幕僚。

一、總統與各政府機關

管理預算局有兩個主要功能：(1)確保總統的政策偏好獲得執行，根據總統或其幕僚的建議，依據政策目標編訂預算及支出優先性；(2)調整各政府機關提出的支出金額(Smith & Licari, 2006:187-189)。前者

⁷⁵ Available at

<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=000&invol=00-949>.

屬政治性的功能，前已述及；後者屬預算的審核、整合，然後據以提出總統預算案。⁷⁶

至於如何將計畫—預算—績效有效連結，最近一部立法是 1993 年柯林頓總統任內的「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)，該法要求各聯邦政府機關必須向管理預算局長及國會遞交該機關長期(五年期以上)的策略計畫，以此為政策方向，內容包括績效目標、可測量的成就標竿(measurable achievement benchmarks)。這個策略計畫書就是結合政策方向、預算與執行的藍本(施能傑，1999)。2004 年布希政府任內，預算管理局增加一套評估聯邦政府機關績效的工具：「計畫評量量表」(Program Assessment Rating Tool, PART)，簡單地說，它是一套問卷，設計用來協用評量計畫的管理與績效，評估計畫的目的、設計、規劃、管理、成果、及課責，以決定計畫的總體成效。這個量表分為七大面向，每個大面向問卷再分為四部分(25 道)問題：(1)計畫目的：是否清晰、設計是否良好足以實現目的(objectives)；(2)策略規劃：評量機關是否制定有效的年度及長期計畫目標(goal)；(3)計畫管理：評比機關計畫的管理，包括財務監督及計畫改善努力；(4)計畫成果與課責：根據策略規劃所定的評量及標準，評定計畫績效。評量結果分：(1)有效(Effective)：85-100 分；(2)還算有效(Moderately Effective)：70-84 分；(3)尚可(Adequate)：50-69 分；(4)無效(Ineffective)：0-49 分。

以上的作為是否建立一個有效的績效評量系統？2009 年 10 月 29 日，管理預算局官員 Jeffrey D. Zients 在參議院預算委員會作證的書面資料指出：「檢驗績效管理系統的標準是那個系統是否被使用。儘管過去花了很大的努力，但現行這個方式未符合標準，國會不使用它，政府機關不使用它，它沒有提供民眾有意義的資訊」，整體而言是政府機關注點置於產生績效資訊，以符合評量表單的要求，而非用之產

⁷⁶ 管理預算局前身為「預算局」(Bureau of the Budget)，依 1921 年「預算暨會計法」(Budget and Accounting Act)設立，該法規定行政機關必須向總統提出預算案，再由總統依其政策優先性修正後向國會提出，而為了協助總統制定預算，提供經濟建議、分析，同時授權成立「預算局」。

生變革。因此，管理預算局想要借助州及地方政府的成功經驗，依據：(1)機關的高階領導者必須掌控整個績效管理過程、(2)串聯目標與評量、(3)結果導向、跨機關目標與評量、(4)嚴格的審查與課責、(5)過程透明等五項原則建立新的績效管理系統。⁷⁷

二、國會與總統、各政府機關

國會與總統分享政策制定權，通過計畫、預算、撥款，監督計畫執行。基本上，此與總統政見的實現較無相關，只是附帶一提。國會主要依賴「國會預算局」(Congressional Budget Office)及「政府課責局」(Government Accountability Office)擔任幕僚，提供監督參考資訊，確保各機關向國會負責。

「國會預算局」等於是國會的智庫，對總統所提預算案的假定及預測(assumption and projection)進行客觀、超黨派、及時性分析，以提供參眾兩院預算委員會審查總統預算參考。「政府課責局」(Government Accountability Office)原稱「會計總局」(General Accounting Office)，依據 1921 年「預算暨會計法」(Budget and Accounting Act of 1921)，2004 年更名，以更名符其實。其主要功能有二：(1)財務審計：負責各機關預算執行的審核與評估，決定政府機關的支出是否符合法律的規定；(2)績效審核：包括計畫審核與效率審查，前者提供行政機關計畫執行情形之資訊，是否達到機關所陳述的目標，也找出不能成功執行的原因及提供機關建議；後者審查計畫是否以最符合成本效益的方式執行，並找出無效率的理由(Smith & Licari, 2006:195)。

陸、結語

每個國家的政治環境不同，相同的問題在不同的國家有不同程度的嚴重性與處理方式，但在民主政治體系下，政見到政策的落實必不能脫離政黨與政治幕僚的協助，以上美國的論述如果對國內有所啓

⁷⁷ “[Testimony on the Obama Administration’s Efforts to Improve the Performance of the Federal Government](http://www.whitehouse.gov/omb/assets/testimony/Zients_102909.pdf),” available at http://www.whitehouse.gov/omb/assets/testimony/Zients_102909.pdf. (2010-03-11 瀏覽下載)

示，應該在於：(1)總統要落實其政見，必須整合出團隊行爲，排定優先順序，進行管理；而此需要由夠與總統個人夠親近的人士領導此一整合機制。(2)總統領導行政權，行政事務包羅萬象，各領域應該有充足的政策諮詢、代表、分析、建議、執行及監督人力協助其履行職責，國會有義務提供此一人力；國會雖負有審核預算、監督行政部門的法定職責，但不能以阻礙總統履行法定職責的方式達成。(3)在權力分立及制衡的政府體系，總統與國會分享政策制定權，人民不能期待總統候選人的政見會百分之百實現。但國內的政黨屬性、國會優勢與美國稍有不同，國內在由同一政黨控制行政部門、國會，並且由國家領導者親自領導層級分明的政黨體系，在此一權力集中的情形下，政策仍無法落實，這是領導的問題。(4)總統應主動進行政策溝通、爭取同黨、反對黨國會議員、人民的支持，而非交由黨團或部會首長爲之，而讓自己成爲消防隊長。(5)爲了向官僚組織有效傳達總統的政策理念，增設政務人力的構想應該理性辯論，但可預期的是回應是分贓、利益分配；其實分贓、利益分配亦是穩定政黨政治的一股力量。(6)立法院也應該有充足的專業幕僚人力協助，提供政策、預算分析意見，以爲立法委員監督行政部門參考。(7)應該研議建立績效與預算連結的管理政府機關與政策的機制，提昇有限資訊運作的效率與效能。

第三節 法國總統及總理政見形成及政見落實機制

一、前言

儘管歷經多次修憲調整以及歐盟的多方面影響，法國現今的中央政府體制在 1958 年第五共和憲法制定後，並未有根本性的改變，依舊維持半總統制(*Le régime semi-présidentiel*)或稱混合制(阿爾當等著，2001，頁 23)。亦即，法國第五共和中央政府之行政權，由民選且具有實權之總統，與透過總統任命、向國會負責之總理與政府，同時並共同分享(林繼文，2009)。詳言之，在一般狀況下，總統與國會多數

屬同一政黨，由於第五共和憲法規定總理由總統提命，且並毋需由國會行使同意權，總統得自行並相當任意地挑選總理人選；總理權力之法理基礎看似來自國會之民意，但實際上卻源自於總統之任命。因此，總理聽命於總統，甚至相當於總統之副手。同時，因為總統毋須直接對國會負責，乃由總理面對國會，國會得以「推翻」的是總理領導下之政府，而不及於總統，但卻是由總統掌握解散國會之權力。此種權力配置方式，使得法國中央政府與國會之間的關係偏向總統制而非內閣制。但此等一般狀況，若遭遇總統所屬政黨與國會多數政黨並不相同，依據法國第五共和迄今之憲政經驗，總統通常會從與其立場相異的多數政黨中選擇任命對象，此時即為所謂的共治（*la cohabitation*）。

依據截至目前的法國憲政實施經驗觀之，共治的次數總計三次、期間總共為九年，在第五共和運作迄今之五十餘年內，仍可謂為一種例外狀態。只是，這樣的例外狀態，如何在總統與總理、行政權與立法權之間取得均衡，不但成為法國各界關心之課題，無疑也已經引起比較憲法與政治研究者之關注。尤其，我國總統自民國 85 年第九任總統改為由人民直接選舉後，民主正當性提昇，總統與行政院長間之關係，儘管憲法本文第 53 條之「行政院為國家最高行政機關」仍然存在並未修訂，但究竟誰為真正的國家最高行政首長，已悄悄引發爭議；再加上憲法增修條文第三條第一項賦予總統直接任命行政院長之權力，使得行政院長之法理基礎不再需獲得國會之民意支持。總統、行政院長、立法院之間的互動關係究竟應如何配置，在陳水扁前總統任期中，因為總統所屬政黨與立法院多數黨並不相同而引發之政治僵局，更是歷歷在目，也成為我國憲政發展上，理應正視的問題。國內目前有不少學者認為，法國第五共和憲法對我國目前憲法之設計，有著相當可參考之處(徐正戎，2002；許志雄，1997；朱雲漢，1992)。

更進一步言之，不論那一個國家，總統競選期間所提出之政見，若欲於當選後落實，必須總統在該國憲法規定與憲政經驗中，被確實賦予執行政見之相當權限，否則，空有政見卻未配備執行權限與能力，何有落實之可能？而依據法國第五共和的憲法規定與憲政經驗，儘管總統擁有若干專屬權限，在一般狀態下，由於總統與總理所屬政黨相

同，總統與總理得和諧地同時分享國家之行政權，甚至是個「總統主政、總理執行」的狀態⁷⁸，總統究竟依據憲法本文得擁有哪些權限，就憲政經驗上，並不會構成執行之困擾；而在共治期間，由於總統將任命一個與自己不同政黨之議會多數黨人士，除非是總統專屬並得自為執行之總統職權，否則都必須透過總統與總理共同協力而成，在此情況下，總統究竟在憲法上擁有如何之權限內容與範圍，成為憲政經驗中必須確認且具有相當爭議之問題。亦即，由於總統選舉期間通常尚未能確定總理人選，亦無法完全確定國會多數政黨為誰，故總統當選後，其於競選期間所提出之政見是否得以落實，仍需視後續的國會議員選舉結果而定。而總理是否將全力配合以實現總統之政見，即與是否處於共治之狀態而有相當差異。

相對於我國之憲法規定與憲政經驗，由於制度設計之故，如何尋找並確定總統憲法上被賦予之權限，事實上也引發了相當的朝野爭執。既然我國與法國之中央政府體制具有相當之對應性，瞭解、探究法國總統究竟擁有哪些權限，以作為總統落實政見之基本背景，成為切入本研究之法國比較部份的重心。

是故，本章節首先對法國現今政治體制中總統所擁有之權限進行析論，接著介紹法國總統政見之形成過程，隨後則為法國總統政見之落實與監督評估機制，最後將提出對我國的可能借鏡。

二、法國現今政治體制簡析

首先對法國第五共和原始設計之總統權限與共治時期之政治運作情況進行介紹，接著並將簡析 2002 年修憲調整總統任期與 2008 年以國家現代化為宗旨進行修憲之影響。

（一）法國第五共和中憲法賦予之總統權限

⁷⁸ 有論者認為，這樣的狀態乃是法國第五共和憲法的設計初衷。參芮正皋，法國第五共和憲法與「雙頭政治」申論，收於氏著，法國憲法與「雙頭政治」(芮正皋，1987)。

依據 1958 年憲法而開展的法國第五共和，與法國之前曾經歷的中央政府體制皆不相同。最大的差別之一，在於以往民主代議型態的責任內閣制被明顯修正，總統不再僅具有象徵意義，更是擁有實權的行政權中樞⁷⁹，法國中央政府體制之運作，幾乎成爲比美國總統制下之總統，擁有更多實權的總統專權制。

按照 1958 年憲法的原初設計，列於第二章的總統，相關規範條文共計十五條，除此之外，在憲法章節的其他部份，亦規定有其他相關總統得行使之權限。儘管憲法條文已賦予相當的總統職權，但困難之處在於法國總統權限對於實際執行之內容、範圍與行使，儘管迭遭學者批評，但往往並不僅限於憲法明文規定者。此種憲政經驗並不難理解，因爲自從法國總統於 1962 年透過公民投票決定改爲直接民選後，既然總統係透過選民直選過程而獲得相當堅強的正當性基礎，很難期待總統甘願僅爲象徵意義的元首(事實上，我國的情形也相當類似)。因此，法國總統在與國會多數黨黨籍相同的情況下，對於自己選舉期間所提出之政見，儘管是憲法並未明文授權予總統之權限，總統仍然能透過種種的政治運作，尤其是授意總理加以執行，而獲得落實。是故，非共治的一般期間，總統在憲法上究竟擁有哪些權限，對於總統競選期間提出政見之落實，並無實際重要性，因爲即使並非是總統得自己落實之事務，總統亦能要求總理爲其貫徹意志。然而，在共治期間，依據法國憲政慣例，總統任命與自己非同一陣營之人爲總理，既非同一陣營，總理事務服膺總統殆不可想像，甚至可能進行消極與積極之抗衡，此等情況下，總統欲落實競選期間之政見，自具有相當困難性。此時，總統依據憲法擁有哪些權限，即成爲重要之關鍵，蓋只有該等權限所涉及之事務，以及與其相關之競選政見，才有可能被落實。但由於憲法本身具有簡潔之特性，依據政治背景與在位者風格之不同，多少有解釋上之歧異空間，因此，法國第五共和總統權限之內容、範圍、行使方式爲何，都受到三次共治發生時政治環境與背景之若干影響(徐正戎，2002，頁 69)。不過，一般學者多認爲以下若干

⁷⁹ 但仍有法國學者認爲，在第五共和憲法之架構下，總統擁有的只是監督政府政策的權力，被設定爲仲裁者。(阿爾當等著，2001，頁 94)。

憲法條文的規定，乃是總統獨自享有之權限(pouvoirs propres)。

1. 憲法第五條規範的仲裁角色

法國第五共和憲法第五條規定：「總統維護憲法之遵守。由其仲裁，保障公權力之正常運作及政府之延續。總統維護國家獨立、領土完整與國際條約之遵守。」此條文事實上並未明確賦予總統實質權限，但亦非僅為宣示性質(François Luchaire et Gérard Conac, 1987)，依據法國憲政經驗，此條文必須配合其他憲法條文加以瞭解(徐正戎，2001，頁 72)，並且得成為總統運用其他條文的重要依據(劉嘉甯，1990，頁 30)。舉例而言，總統並不能僅依據憲法第五條即主張自己擁有外交領域之最終權限，必須配合派遣使節(第十四條)與批准條約(第五十二條)而加以落實。是故，本條文最重要之處，或許在於總統依本條而被賦予的「仲裁」地位。仲裁者之地位，亦即希望總統能不涉入實際政務之紛擾，以客觀中立之角色，維護國家整體憲政正常運作，此等角色在共治期間尤其受到彰顯(徐正戎，2001，頁 19-20)。

2. 憲法第八條第一項前段之任命總理權

依據法國迄今的憲政經驗，總統任命之總理並無任何資格或身份之限制，最重要的毋寧是得到總統的信任，且需對總統負責。但是，在左右共治時期，總統任命總理的權力，仍然明顯受到壓縮。從三次的左右共治經驗可發現，當時的總統，幾乎都只有被動地選擇國會最大黨的領袖(如 1986 年時共和聯盟(Rassemblement pour la République, 簡稱 RPR)的席哈克(Jacques Chirac)、1997 年社會黨的喬瑟班(Lionel Jospin)或其支持者(1993 年的巴拉杜(Edouard Balladur))為總理之命運。

3. 憲法第九條之主持部長會議的權力

依據法國第五共和的憲政經驗，部長會議無疑係國家行政權中最重要之審議機制，由總統主持、總理與各部會首長均出席。部長會議的議程擬定、召開與相關政策議案之審查討論，都是由總統(府)進行決定，且在每週三上午於愛麗賽宮(Le Palais de l'Élysée，亦即總統府)召開。通常而言，總統就職後的第一次部長會議，各部長距離

總統的位置安排，被認為可解讀為各部長於政府中的排序。是故，部長會議不僅提供總統、總理與各部會首長溝通凝聚政府團隊向心力之機會，亦成為宣示國家重要政策走向之場域。在左右共治時期，總統仍得主持部長會議，只是其角色轉變為「旁聽者」與「仲裁者」，甚至「批判者」之立場，最後部長會議的決策，將由總理負責定奪。但因為依據憲法第十三條之規定，總統有簽署所有部長會議議決之權力，因此總統仍擁有最後的「否決」權力。

4. 憲法第十二條解散國民議會權

該條文規定：「總統於諮詢總理與國會兩院議長後，得宣告解散國民議會」，再依據憲法第十九條之規定，總統行使解散權無須經過總理之副署。加上總理與兩院議長之諮詢意見對總統並無拘束力，因此，總統擁有解散國會的決定權，不論係一般情況或左右共治時期皆然。法國第五共和實施迄今，解散國民議會共有五次，分別是：1962年10月9日戴高樂總統，1968年5月30日戴高樂總統，1981年5月22日密特朗總統，1988年5月14日密特朗總統，1997年4月21日席哈克總統，僅有最後一次解散國會、重新改選國民議會的結果，相反於當時在任總統之期望(徐正戎，2002，頁124-125)，且當次解散國民議會，係由席哈克總統的反對黨：社會黨獲得勝選，因此展開第五共和憲政中，為期最長的一次左右共和。

5. 憲法第十六條發布緊急命令權

該條文第一項規定：「當共和國制度、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且立即之威脅，憲法上公權力無法正常運作，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長與憲法委員會後，得採取因應此狀況之措施」。此項緊急命令權，目前僅於1961年法屬阿爾及利亞省武裝獨立叛變事件時曾行使過，且當時並未處於左右共治，因此無法推斷共治時期，總統行使緊急命令權是否會受到影響。若僅依據憲法條文進行法釋義詮釋，由於總統行使該項權力擁有相當絕對之裁量權，理論上將不受到是否為左右共治期間而有所影響。

6. 憲法第十六條與第十八條之發表咨文權

憲法上總統發表咨文有兩種情況：一為依據憲法第十六條，總統發布緊急命令前，向全國人民發表咨文；另一則為依據憲法第十八條，對國會兩院提出咨文。依據憲法第十八之規定，國會對該咨文不得進行辯論。不論是那一種類型的咨文，事實上並無拘束國會或人民之具體效力，只是總統對人民或國會塑造政治影響力，讓國會與人民理解期政策方向之方式之一。

7. 憲法第五十四條、第五十六條與第六十一條之關於憲法委員會之任命權與提案權

依據憲法第五十六條，總統得提名非終身職任期之九名憲法委員會中之三名，其餘六名則由國會兩院議長各任命之，且憲法委員會之主席由總統任命。但由於憲法委員會之任期九年，每三年改任三分之一，是以每任總統實際上任命到的委員人數並不相同。不過因為總統擁有任命憲法委員會主席之權，而該主席具有相當實權，在憲法委員會主席職銜任期並不受憲法保障之情況下，截至目前為止，每一任憲法委員會主席都與時任總統關係密切。另外，尚未公佈之法律，以及國際條約之條款為批准或認可前，總統都有權向憲法委員會提出釋憲聲請案。

由上述總統所獨自擁有並行使之權限觀之，總統若欲貫徹自己於競選期間所提出之政見，最有效之行使方式，無疑是任命一位總統信賴的總理，具體落實政見，接著，並配合著主持部長會議之權限，具體影響政策之形成與內容，再佐以發表咨文的方式，宣示自己的政見主張，再不然就是解散國會，重新選出與其意見向一致之陣營。但總統任命一名總統信賴並積極輔佐任事之總理，前提必須是總統與國會多數黨屬同一政黨，否則，總統欲落實競選期間之政見，只有重新進行國會選舉一途。以下法國左右共治時期之總統權限運作情形，將凸顯出左右共治時期，總統落實自己競選政策之困難與幾近不可能。

(二) 左右共和時期之總統權限運作

依據法國學者佩樂菲特的研究，戴高樂在制定法國第五共和憲法

時，其所想像的，乃是一個總理的民主正當性源於總統，而非源於國會的體制，因此總統任命總理無須國會積極行使同意權，僅有對政府不信任這項武器。然而，三次的左右共治，反應出左右共治下的總理的的正當性，事實上源於國會，而非總統；此時總統對於總理的任命行爲，並非主動授予總理任職的正當性，而是國會將任命權的正當性移轉給總統，總統行使的是一個移轉的正當性(阿爾當等著，2001，頁75-76)。由於左右共治下，總理民主正當性的來源轉變，自然也很難期待，總理以總統的施政意志爲首要考量。甚至有學者認爲，共治時期，由於國會多數不再順服於總統，所有總統之前所爲的濫權行爲將失去憑藉而消失。換言之，總統回復到一個仲裁的角色，局限於憲法所賦予之有限特權中，至於所有需要總理副署的權力，總統只能監督，而沒有真正的執行權，既然總統已不再爲行政權之樞紐，政府協助落實總統競選期間政見之期待不免落空。

而總統在左右共治中所得發揮的實際權限，學者有認爲，取決於：一、總統在左右共治前夕的狀況，亦即，其與國會多數以及組成國會多數的各黨派間的關係；二、左右共治期間各政治勢力間的關係(阿爾當等著，2001，頁116-117)。

第一次共治發生於1986年(1986年3月-1988年5月)，社會黨籍的總統密特朗(François Mitterrand)任命當時國會多數的右派，共和聯盟(Rassemblement pour la République, 簡稱RPR)主席席哈克(Jacques Chirac)爲總理。當時的密特朗不但是社會黨的領袖，也確認是下一屆總統的候選人，其在左派的領導地位並未受到質疑。加上國會改選前已經預期到可能遭遇敗選，密特朗因此適當地保持總統的公正地位，並與右派的政策保持距離，由於當時總統任期已任五年，接下來的時間，重點並未在積極落實當初總統競選期間的政見，無疑已經轉換成爲打贏下一場總統選戰而準備。時任總理的席哈克，由於也覬覦於下一任總統之位置，對於總統究竟得擁有並實現哪些權限，因而採取了保留甚至某程度屈從的態度。

第二次共治(1993年3月-1995年5月)乃密特朗任第二屆總統之後期。因爲1993年的國民議會選舉，右派獲得大勝，贏得超過八成

的席次，密特朗因此任命巴拉度（Edouard Balladur）為總理。但此時密特朗身體狀況不佳已經成為公開的秘密，顯然無法成為下一任總統候選人，加上對於社會黨幾乎已無控制權，他運用他在憲法上所賦予的特權，干預政策但不進行指導，即使對於重大政策他仍堅持立場，但也僅有表達意見的影響力，幾乎只保留了如同英國女皇的尊榮象徵權力。

第三次共治（1997 年 6 月到 2002 年 5 月），為最近一次的左右共治，1997 年席哈克總統解散國會，結果左派獲得大勝，席哈克因而任命社會黨籍的喬瑟班（Lionel Jospin）為總理，共治期間長達五年。席哈克此時並不具備自己所屬政黨的領導地位，即使其主動決定解散國會的時程，但為了避免以自己的政治生命做賭注，國會改選期間，席哈克並未積極參與選舉政策的擬訂，亦未與總統競選政見接續，儘管如此，國會敗選後，他僅保留總統之職，卻必須與總理進行更大幅度的妥協與讓步。甚至可認為，第三次共治期間，幾乎不見總統競選期間之政見，而是總理所屬政黨的政見被加以落實。

從三次共治經驗觀之，當總統所屬政黨並未掌握國會之多數席次，且國會存在具有倒閣實力的多數黨，總統往往會任命該多數黨之領袖為其總理。在共治之情況下，總統於選舉期間所承諾之政見，可視為被代表新民意之國會否決或修正，關於總統政見如何落實之問題，此際似乎並不成為關注之重點。

儘管左右共治並不等於國家機器停擺，但仍造成若干政策推動之齟齬，而三次共治之所以發生，與當時總統與國民議會議員任期不一致有相當密切之關聯性（張台麟，2007，頁 90）。當時總統任期為七年、國民議會議員任期為五年，因此較容易產生總統與國會選舉時間落差、新舊民意不同之憲政運作問題。這也促成法國在 2000 年對於總統任期進行修憲。

（三）2000 年與 2008 年修憲後之變化

法國於 2000 年修改憲法第 6 條為「總統由全民直接投票選舉之，任期五年。」修憲後並在 2002 年舉行第一次的五年任期總統大選。

依照預定之選舉時程，2002 年國會改選期間應該在 3 月，4 月底才是總統大選。考慮到倘若依照這個時程，有可能先選出的國會多數將與後產生的總統政黨屬性不同，而參照以往的憲政經驗，以及憲法賦予法國總統的主動解散權，可能會出現國會剛選舉完畢就要面臨新總統的解散。當時法國因此延長了當屆國會議員之任期，並調整選舉時程，先在 4 月及 5 月選總統，在 6 月選國會議員(呂炳寬、徐正戎，2005，頁 322-324)，彈性地解決可能的憲政僵局。也由於這樣選舉時程安排，從而總統的選舉政見遂成爲最主要的政見，之後的國會選舉其實不過就是總統選舉政見的延續而已。

2002年以降，目前歷經兩任總統：席哈克與現任的薩克齊(Nicolas Sarkozy)，期間僅有三位內閣總理，且均未出現共治或解散國會等等情況。是故，透過憲政改革，使得總統與國會議員任期一致，減少因此產生的內閣異動風險，目前似乎成效頗佳。如此，總統也較易貫徹競選期間提出之政見，不因與內閣之扞格而喪失落實政見之機會。不像以往，國會選舉與總統選舉分離，二者皆有各自選舉的政見與訴求。

2008年的修憲，則是在改善政府體制，邁向現代化之精神下推動。首先，強化國會功能與職權，並賦予國民議會組成特殊的公共政策監督考核委員會之權限，使其得以在立法過程中確定公共政策之立法進度與品質。其次，限制總統連選連任之次數，今後，總統只能連選連任一次。另也修改總統向國會報告國情咨文之行使方式，不再由國會議長代爲宣讀，而由總統直接面對國會，不再是躲在總理背後的藏鏡人。儘管此等規定並不直接影響到未來共治出現之可能性，卻有助於總統直接訴諸國會尋求政見落實。

三、總統政見之形成

以往法國共治時期，由於總統與總理所屬政黨可能不同，因此必須分別了解總統與國會議員之選舉形成過程。簡言之，總統大選中的政見，一般都是由總統候選人自己親信的幕僚爲研議主體，並彙整黨部的意見，以建立競選時的政策綱領，同時也會參酌競選對手與其他民主國家之各方面政見，而形成總統大選的政見。國會選舉的政見，

因為法國採政黨推薦之名單選舉，不以個別候選人為選舉之主體，因此選舉政見源自於各政黨。由此簡單的敘述可知，不論是總統政見或是國會議員之政見，其形成皆與政黨具有密切關係。

(一) 總統競選政見之形成與政黨之關係

儘管法國政黨林立，但是目前能在各項重要選舉中嶄露頭角，獲得國會中具有影響力席次，甚至角逐總統大選第二輪選舉之政黨，主要為：右派的、現任與前任總統所屬的人民運動聯盟(L'Union pour un Mouvement Populaire, 簡稱 UMP)，與左派的、曾和現任總統角逐 2006 年大選的社會黨(Partie Socialiste, 簡稱 PS)。其餘像是國家陣線(FN)、共產黨，雖然也曾在第五共和之發展史上扮演過重要角色，但近十年來影響力大減。又因為右派的人民運動聯盟已經連續十年以上獲得總統大選，以下僅以人民運動聯盟為例，分析總統選舉政見形成與政黨之關聯性。

依據該黨之黨綱，決定該黨方向與政策方針者為全國大會(Le Conseil national)，其成員包括：聯盟的正副主席、秘書長與秘書長助理、財務長、所有擔任國會議員者、現任政府閣員、曾任總統與總理者、大區或省的議長、超過十萬名居民的城市市議長、跨大區或跨省之主席與秘書、選區代表、青年部代表、法國海外議會成員、附屬法人與特別聯盟之代表、省黨代表。不過由於全國大會組織龐大，開會次數不多，因此，一般性形成政黨政策並引導政黨方向者乃是由國家秘書組織的指導委員會(Le Comité d'Orientation)，其主要任務為聯盟政策的發展與實踐，並確保議會與聯盟之聯繫。該委員會成員乃透過主席推薦後，由政治局任命。人數與職權由政治局在徵詢主席意見後決定之。政治局為人民運動聯盟的主要決策部門，其成員包括：聯盟的正副主席、秘書長與秘書長助理、財務長、10 名黨組織代表、30 名全國大會選出之代表、曾任總統或總理者、或現任總理、國民議會、上議會、歐洲議會議長、聯盟前主席。該局決定全國大會開會日期與議程。該黨之正副主席、秘書長由所有黨員透過兩輪之普選產生。主席乃該聯盟之代表，秘書長則負責所有行政庶務。

該黨並設有政策研究中心（Centre d'Etudes Politiques de l'Union），其任務乃為實現聯盟目標，進行必要之研究、檢討、研討會、培訓、出版，或者更廣泛地說，彰顯選舉產生之各種聯盟活動。不過該中心常任人員並不多，因此總統的主要政見並非源於該中心。該中心由一個政治局任命的 20 名成員組成之行政委員會負責，正、副主席與秘書長為當然成員。行政委員會設一名主席，一名財務和秘書長負責其行政。當該黨主席當選為共和國總統時，於其總統五年任期內，由秘書長負責黨活動與政策。

由其組織構成可知，人民運動聯盟儘管組織嚴明，但黨主席不但為所有重要組織之當然成員，並且得推薦人選（尤其是具備決策議定大權之指導委員會），黨之政策或選舉政見，都可能帶有濃厚的黨主席個人色彩。倘總統競選時正好擔任黨主席一職，總統提出政見之形成主要即來自總統個人意志與理念，以及與其志同道合的政黨決策機制。

（二）總統個人之競選團隊與諮詢對象

以 2007 年的總統競選歷程觀之，當時進入第二輪總統投票的候選人：代表人民運動聯盟的薩科齊與代表社會黨的華雅（Royal），由於前者當時為人民運動聯盟之黨主席，其競選團隊與政見形成之諮詢對象，依據當時媒體之報導，均為該黨中，薩柯齊自己信賴者，且於總統大選之後，成為政府閣員或重要幕僚，像是現任總理 François Fillon、法務部長 Michèle Alliot-Marie 等人。而華雅係透過社會黨選舉產生的總統候選人，在黨內選舉過程中，與黨內資深大老對決，因此在之後總統選舉過程中，其政見之形成似乎不全然由社會黨左右，而增加了許多華雅的個人主張。

更進一步說明，薩柯齊當選後，立即任命競選團隊的核心成員，分別擔任重要的內閣閣員，以貫徹其於競選期間之政策，由於其競選團隊長期與總統有密切之良好互動，之後直接擔任政府內閣閣員，並於擔任閣員後，又投入國會議員選舉，增加自己本身之民主正當性，故總統執政團隊十分積極地協助總統政見之落實。此外，關於競選期間籌劃政見之核心人士，除擔任內閣閣員外，更有一部分派任至各部

會擔任政策督導與貫徹之工作，第一線執行監督總統競選政見之落實。

四、政見之落實與監督評估機制

(一) 總統、總理落實總統政見之機制

1. 內閣總理的施政報告

依法國第五共和憲法規範與憲政傳統，總統任命總理事前不用經國會同意，不過，歷來的總理多在任命後準備施政報告，並在國會議員就職開議時，向國會提出總體施政報告（*la déclaration de politique générale*）。如果總理的新任命案不是緊接在國會大選之後，則就是總理任命後首次赴國會時，必須向國會提出其施政報告。向來，總理報告之後，會主動請求國會依憲法第 49 條第 1 項的規定⁸⁰，對其施政報告進行信任投票。由於法國總統不曾任命過少數政府，所以此項信任投票的請求，在三次左右共治時期，均獲得通過（阿爾當等著，2001，頁 138、139）。

倘若總統與總理屬同一政黨，總理的總體施政報告，通常就是延續總統在競選期間的政見主張，總理之角色幾乎就是輔佐總統以兌現其選舉政見。如果是左右共治期間，總理則會以國會選舉時的政見以及其他結盟黨派的共同主張，作為其施政報告之主要內容。既然總統與總理分屬不同政黨，總統較難透過對內閣的控制而發揮對於政見落實的影響力，議會多數黨又與總統政黨不同，此時總統選舉政見幾乎被總理國會勝選時之政見所掩蓋。亦即，共治期間，乃由總理決定總統相推動的政策哪些應該被繼續；非共治的一般期間，則是總統決定總理應推行之政策。

不論是哪一種狀況，此項總體施政報告，原則上成為該總統或該總理在任期內的主要施政內容，又因為該施政內容，既然事實上得到國會多數的事前不反對，即因此具備一定的民主正當性。事實上，左

⁸⁰ 「經部長會議審議後，總理得就其施政計畫，或於必要時就其總體施政報告，向國民議會提出對政府之信任案。」

右共治並非法國憲政實施之常態，且未來發生之機率也顯著減少，因此，總理之角色原則上偏向輔佐總統以實現其競選政見，亦即，由總統主導施政方針，總理直接監督內閣執行、並向國會負責。

2.總統與總理決定政策方針，內閣負責執行

依第五共和憲法第 20 條規定，內閣總理決定政策方針並為之負責。不過，憲法第 9 條同時規定由總統主持部長會議⁸¹，並簽署部長會議所通過之相關命令，加上總統乃由全民直選，總統在不經國會同意之狀況下直接任命總理，所以總統有很強的政策參與權。因此，法國的政策方針可謂由總統與總理兩人共同協力而成。更詳細地說，在總統與總理屬同一個政黨時，總統的政策影響力非常之大，甚至可說是主導全局。如現任總統，在固定的部長會議之外，還自行召集自己心腹的部長另行開會，其對政策影響力可見一般。反之，在左右共治期間，總理依憲法規定主導一切，總統儘管可以與聞，甚至可以阻撓，但卻沒有辦法積極全面主導。

不論未來左右共治是否仍有機會發生，依據現行憲法規定，總理始終是整個行政權樞紐。他一方面監督內閣各部會之執行政策，另一方面也督促政府向國會提出法案，使得法案得以在國會中進行審議表決。只是，當總統與國會多數同屬一政黨時，總理常常形成總統的配角，主要在協助總統，以貫徹總統的施政意志。

（二）政見之監督評估機制

由於總理就任的施政報告就是整體施政方針，執政後會依序提出落實此報告之政策。亦即，透過具體政策之提出來落實總統競選期間所提出之政見。

政見落實的機制包括定期的全面檢討，與隨時監測。執行監督單位一開始僅有隸屬於內閣總理之單一行政機關，但目前不但在行政權之下有政策監督機制，立法權，亦即國民議會之下，也新增設相關監

⁸¹ 「Le Président de la République préside le conseil des ministres」。

督考核機構。

1. 行政機關的監督評估

在 2006 年之前，主要由直接隸屬於總理的計畫監理署 (Commissariat général du Plan)，針對國家提出之計畫進行監控，儘管主要對象為經濟計畫，尤其是五年計畫，但實際上此類五年一期的國家型計畫包含內容廣泛，因此該監理署監督的對象可謂為總理之施政內容，亦即總統之競選政見落實情形。計畫監督署於 1946 年 1 月 3 日以當時總統戴高樂之命令設立，Jean Monnet 為首任署長，儘管是隸屬於總理，但總統為該署之當然政府成員，亦為會議主席⁸²。該署除一般負責行政庶務之局處外，下設許多的計畫分組，計畫成員以聘任為之，其提出各方面之審查報告，每三個月必須繳交至該署內的由 12 位委員組成之評量委員會接受再次評定。儘管計畫監理署運作有一定成果，但仍遭到相當批評，主要以國家發展透過計畫為之欠缺彈性與時代性，因此在 2006 年將該署更名為「戰略分析中心」(Centre d'analyse stratégique)，並且與其他隸屬於總理之專家委員會進行合作以共同評估監測國家施政狀態。內部分為五大部門，分別掌理監督：經濟財政、科技研究永續發展、職業與培訓、機構與社會、社會問題⁸³。

2. 議會中的監督機制

2008年7月23日的修憲，調整並增加議會之權限，依據新修條文第24條第一段之規定「國會表決法律案。控制政府行為。考核公共政策」(Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques)，憲法第47-2條更具體地規定：審計院「參與議會與政府進行公共政策之考核」(assiste le Parlement et le Gouvernement... dans l'évaluation des politiques publiques)。2009年4月15日的組織法 (loi organique du 15 avril 2009) 落實上述修憲條文，要求自同年9月1日起，國會在表決特定範圍的法案之前，必須先進行

⁸² <http://www.plan.gouv.fr/mission/index.php> (2009/11/20 瀏覽)

⁸³ <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Projetdeservice.pdf> (2009/11/20 瀏覽)

法案的「影響報告」(une étude d'impact)。基此，國民議會為落實分析報告，成立「公共政策控制與考核委員會」(Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)以進行分析報告之撰寫。亦即，對於總統政見欲以立法之方式落實之前，國民議會將先透過「公共政策控制與考核委員會」，出具法案的「影響報告」，以確定法案之制定符合相關制定之目的、手段等。這樣的監督機制，儘管增加議會議事的負擔，但應有助於法律品質的提昇，並實際上地控制總統政見的落實方式與時程。

五、結語

由於我國目前憲法與憲法增修條文的規定，與法國的中央政府體制有類似之處，從法國第五共和的憲政經驗，或許可以在以下面向讓我們再進一步反省與思索：

- (一) 政黨在總統的政見形成與日後執政過程中，扮演相當重要的影響角色。是故，如何使政黨之政策意見反應於總統競選政見，宜進行一定的政黨內部民主思辨。
- (二) 總統競選團隊中籌劃政見之人士，於選後應適當安排進各部會，或任命為內閣閣員，以實際貫徹總統政見。
- (三) 確認總統於憲法上的專屬權力，有助於釐清總統所屬政黨與國會多數黨不同時，總統應如何與總理進行適當分工。
- (四) 國會對於總統政見之落實，應發揮相當的監督功能。

第五章 結論與建議

此研究案的命題其實非常浩大。若換種方式說，其實本研究案也等同於「總統治國方針」之建議。總統(候選人)形成政見，落實執行，到成效評估，其實已經含括總統施政治國的全部課題。以下，將綜合現制探討成果、各國經驗比較、訪談及座談會意見，及研究團隊創新思考，提出制度建議。期盼執政當局參考採納：

第一節 研究結論

一、我國政見形成與轉化為政策機制

政見形成過程通常是由社會期待、政黨、各界意見領袖等逐漸形成候選人團隊後，再由這個團隊(包含候選人、選戰政見幕僚及學者專家等)提出競選政見。而在政見形成過程中，政見在選戰中扮演之角色常有兩種模式——「工具型」和「政見導向型」。

「工具型」是完全以選戰勝選為考量，政見的功能只在於展現候選人的治理能力、理念與主張、背後幕僚學者群的規模、專業性與學術聲望、以及政見議題如何得分等。「政見導向型」則是政見扮演較重要角色。政見除突顯候選人治國能力、理想、抱負外，更著重日後政見的落實與兌現。

政見轉化為政策過程，則是透過內閣之組成、政策之推動、預算之編列與法案修法等方式，並有賴立法部門的配合與支持而落實其競選政見。也就是由當選人組成政府團隊，再經由行政院與立法院的相互配合，最後將政見轉換成政策並落實。

在比較過陳水扁與馬英九兩位總統的「政見形成」與「轉化為政策過程」發現，兩者均與本文前述之理想型(ideal type)不同，陳總統屬於將政見視為工具性質的候選人，並不堅持政見之落實與否；馬總

總統則是屬於政見導向型的候選人，不僅主導政見形成，當選後更重視政見之落實。

也因為如此，二者在「政見形成」與「轉化為政策過程」中呈現以下五點不同：1.候選人參與白皮書之程度不同。2.參與白皮書編撰成員之多元性有別。3.政見內容是否經過財務或可行性評估作業。4.政見在選戰中之角色不同。5.選後落實政見的態度不同。

當然二者亦有相同之處：1.均籌組龐大學者專家為其撰寫白皮書。2.二者所屬之政黨其參與程度均有限。3.均迴避部分敏感問題。4.政見轉換為政策過程中均無進行再評估之作業。

在比較異同後也發現，馬英九與陳水扁兩人可歸類「政見導向型」與「工具型」兩種政見研擬模式。這與本文所提的假設一相符合。

另外，從文獻中也發現，多數政府情況下行政立法互動之合作性較高，行政部門所提法案與預算等，較能獲得立法部門之支持。總統政見之落實許多牽涉法律增修與預算編列，此均有賴國會之通過。透過國內學者之研究結果大致可以印證本文之第二項假設。

馬政府與扁政府對於行政立法（同黨內部，而非黨對黨的）溝通協調模式大致類似，均由初期的「黨政分離」模式，最終走向「黨政合一」。顯見總統同時領導執政黨，將有助總統施政理念之貫徹，與行政立法部門之溝通，但對於政黨在政見形成過程中之參與，是否有助於政見轉化為政策上，恐需要更多之實證方能印證本文之第三項假設。

本研究參考系統論之架構，將整個動態的轉換過程約略分為二個不同的階段，其一為政見形成階段。在此階段中，候選人回應社會期待，協同政黨、競選幕僚及各界意見領袖之意見，規劃提出政見，並透過宣傳使其議題化，進而為選舉過程產生加分效果。其次為政見轉換為政策過程，此一階段關注候選人當選後，如何整合各界力量，落實選舉期間所提之政見與承諾。此外，由於我國憲政體制行政與立法各司其職，因此在第二階段中，實際政治運作上，行政部門與立法部門是否分屬不同政黨，對議題之共識程度高低等因素，彼此牽引著政見轉化為政策的過程。而根據臺灣以往的經驗觀之，政見在選戰中扮

演之角色有兩個模式：「工具型」、「政見導向型」。前者完全以勝選為考量，政見的功能僅限於展現候選人的治理能力、理念與主張、背後幕僚學者群的規模等，政見在選戰中扮演較為邊緣的角色；後者則將政見視為較重要的角色，除展現治理能力、理想抱負外，更著重日後政見的實踐。政見所扮演的角色便在這兩極端中擺盪，有的偏向工具型，有的偏重政見導向型，各有程度上之差異。

根據本研究之成果，或許未來可藉由公費補助政黨強化政策之研究，利用此機制，協助候選人提出可行的政見主張，讓選舉走向政策辯論型的健康道路。其次，應建立政見轉換為政策之再評估機制，由承辦部門評估政見是否可能可行，是否有應調整之處，加緊政見落實的速度。最後，為避免少數政府造成政見落實上的負面效益，應可從憲政體制上進行些微修正，避免分裂政府的出現。

二、我國政見執行、列管方式及成效評估機制

在民主憲政體制中，總統候選人是我國位階最高的民選首長，在競選過程中所提出的政見，不僅是選戰中吸引選票的方式，亦是當選後施政的藍圖。就理想面而言，候選人之政見應被視為一種候選人與民眾間的契約，若候選人無法落實政見，則形同背信。然而，在技術層面上，競選政見卻非全然地能轉換為實際政策。本研究透過文獻分析深入檢視，選舉時提出政見的形成方式，以及當選後如何規劃落實政見牛肉，進而至後續成效評估之機制，三個不同的階段，皆影響著總統政見轉換為實質政策的成效。

政見轉化為政策之後，乃是政見執行、總統政見列管及總統政見成效評估機制等三階段。而追蹤辦理情形則分成四個階段作業：主辦機關按月於「行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet)進行填報、主管機關研考單位審核、列管機關追蹤輔導、由研考會按季簽陳行政院及行政院呈報總統等階段，並於研考會總統政見專題網站公開。

就當前總統政見執行方面來看，目前各部會將就政見內容訂定應辦事項及預定完成時間，並區分為 6 個月內完成、18 個月內完成及 18 個月以上完成等 3 類期程。當前行政機關施政計畫包括各部會年度施

政計畫、中程施政計畫、中長程個案計畫、重要社會發展先期計畫等等。其中，中程施政計畫配合總統任期，係以四個會計年度作為規劃年期，乃是實行總統政見最主要的計畫類別。為了配合國家中長程整體發展並整合跨部會意見，行政院所屬機關中，研考會、經建會、國科會具有綜合政策規劃機關的性質，分別負責行政、經濟與科技領域或跨領域的政策統籌規劃。在更高的層次上，府院黨高層會議、政策協調會報、立院委員會會議，乃是跨行政、立法、黨務部門的溝通平台，使政策的執行更為順利。

而就當前總統政見列管方式來說，總統當選人於競選期間提出之政見，轉化為政策並經行政院會議決議通過後，其運作即納入研考會所建立之追蹤管制作業程序，亦即包括主辦機關按月填報、審核、列管機關追蹤輔導、按季簽陳行政院及上網公開等階段。總統政見實際的管考追蹤實際作法上，仍是採分層追蹤列管的方式，業務單位根據當初提報給研考會的應辦事項執行進度，定期將執行結果按月填報於「行政院計畫管理資訊網」(GPMnet)、列管機關追蹤輔導、由研考會彙整分析按季簽陳行政院轉呈總統府，並公開於研考會網站之總統政見專區。研考會自 98 年初起，每季於研考會網站「總統政見專題」公布總統政見執行成果。總統政見落實情況可區分為「已完成」、「執行中」、「規劃中」、「經報准不執行」四類。基於時空條件的變化或細部研議之出入，總統政見有必要調整落實方式或不推動者，各部會亦可呈請解除追蹤。

整體而言，我國行政管理考核制度係運用行政三聯制（計畫、執行、考核）的精神，並納入現代科學管理、系統分析及成本效益分析的理論與方法。在總統政見成效評估機制方面，研考會於每一年度終了時，將院會重要指示或決議執行情形提出檢討報告，提報院會核定後送交各機關檢討改進，並做為未來政策計畫之參考。當前政府對於總統政見的成效評估，乃是著重於結果評估。依目前的實際作法，通常是由各承辦部會秘書處依據應辦事項辦理進度、成果，按月提報給研考會彙整，並由研考會彙整後提報行政院，自 2009 年 5 月 20 日，即總統就職滿一週年起，每季公布總統政見執行成果。

三、 德、美、法總統/總理政見形成、落實執行及成效評估機制特色

在比較德、美、法三國總統/總理政見形成、落實執行及成效評估機制時可發現，其他先進國家之政見形成及落實機制，確有值得我國學習之處。以德國為例，其基本法規範以架構出總理式民主運作方式，配合其聯立制投票制度，驅使政黨必須在選舉中確定政黨的執政方針，以爭取人民之認同贏得組閣權。

對我國來說，德國之制度使其政治運作強調政黨間政見的競爭、合作與協調，足作為我國未來政黨政治運作之參考。

就美國而言，其作為歷史最悠久之民主憲政國家，其政見形成或落實機制定有值得學習之處。美國總統透過其強大的幕僚結構，以及政府課責局等行政機關，建構出成效卓越的運作模式。對我國而言，如何學習其總統整合團隊、政策溝通，以及績效與預算緊密連結的評估機制，將是未來可努力之重點。

法國第五共和憲法制定後，奠定了其雙首長制的基礎，與我國現今憲政體制相當類似。但不同的是，在法國的政治運作模式中，政黨佔有相當重要之地位，不僅在政策形成階段參與甚深，競選團隊成員也大多成為內閣之閣員，使得政見得以落實。此外，第五共和憲法亦明確地釐清總統所屬政黨與國會多數黨不同時，總統與總理之適當分工，此些運作方式皆提供了未來我國在進行政見形成及落實機制上精進的方向。

德、美、法三國總統/總理政見形成、落實執行及成效評估機制之特色比較，可參下表：

表 5-1 各國總統/總理政見形成、落實執行，及成效評估之特徵比較

	德國	美國	法國
政見形成階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政黨黨綱扮演重要角色，使政黨領導者提出的政見較有可預測性，也較有連續性，也有與時俱進的修正機制。 2. 藉由利益團體所形成之公共意見，藉以對政府之政策提出意見、批評與監督，避免政黨功能之不彰。 3. 政黨幕僚將彙整黨部意見，瞭解民意之需求與主要爭議問題，更甚者乃回應競選對手之意見，以形成整體大選之競選政見。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 形式上，有志問鼎總統職位者，必須獲得兩黨全國代表大會提名，全國代表大會發表的黨綱 (party platform) 即是該黨及總統候選人的政見。 2. 實際上，候選人的提名演說才是全國代表大會的重頭戲，全國各界關注的焦點，因此，演說內容更貼近總統候選人個人的立場。 3. 美國政黨的內部組織鬆散，屬於非意識型態取向的柔性政黨，因此在選舉時，為爭取勝利，政見都以爭取溫和的中間選民為目的。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統大選中的政見，一般都是由總統候選人自己親信的幕僚為研議主體，並彙整黨部的意見，以建立競選時的政策綱領，同時也會參酌競選對手與其他民主國家之各方面政見，而形成總統大選的政見。 2. 以人民運動聯盟為例，決定該黨方向與政策方針者為全國大會。不過全國大會組織龐大，開會次數不多，一般性形成政黨政策並引導政黨方向者乃是由國家秘書組織的指導

	德國	美國	法國
			<p>委員會。</p> <p>3. 該黨並設有政策研究中心，其任務乃為實現聯盟目標，進行必要之研究、檢討、研討會、培訓、出版活動。</p>
政見轉化為政策階段	<p>1. 若由單一政黨作為執政黨者，選後即可將選舉政見直接轉變為政府未來施政政策。</p> <p>2. 在各黨皆未獲得過半數席次情況下，將會進行政治協商，由國會第一大黨邀請其他政黨籌組聯合政府，政治協商後，將會簽訂組閣協議，其內容為內閣施政或政治計畫。</p> <p>3. 在總理施政方針下，各部部長</p>	<p>1. 聯邦憲法第 1、2 條分別規定立法權屬於國會與行政權授與總統，即政策制定權係由總統與國會分享。美國總統最大難題是要在權力分立與分享的 (separated and shared) 憲政架構下，實現他競選期間所做出的各項承諾，特別是國會由不同政黨掌控多數、意見又歧異的時候。</p> <p>2. 從憲政制度觀察，立法權屬於國會，總統只有</p>	<p>1. 倘若總統與總理屬同一政黨，總理的總體施政報告，通常就是延續總統在競選期間的政見主張，總理之角色幾乎就是輔佐總統以兌現其選舉政見。</p> <p>2. 左右共治期間，總理則會以國會選舉時的政見以及其他結盟黨派的共同主張，作為其施政報告之主要內容。總統較難透過對內閣</p>

	德國	美國	法國
	<p>在其管轄範圍內具有獨立地位且為政策執行負責；而當內閣各部會對於聯邦政府運作重要事項產生意見衝突時，須在內閣會議中取得共識。</p> <p>4. 政策制定過程聯邦政府考量各邦之情況，邦政府能夠適時發聲並參與制定過程，將讓藉由法律確定之政府政策推展順利。</p>	<p>兩個管道去影響國會的立法：1. 向國會提出國情咨文 2. 行使行政否決權。</p> <p>3. 在美國立法程序中，總統領導的行政部門沒有提案權，行政部門草擬的法案，必須交由國會議員提案，並仰賴國會黨團的運作，獲得國會的支持。</p>	<p>的控制而發揮對於政見落實的影響力。</p>
政見執行階段	<p>1. 在德國基本法架構底下，各部長幾乎沒有機會執行與監督聯邦政府制定之政策。因為，聯邦政府關於政策執行之任務多須委託</p>	<p>1. 總統主要透過管理與結構工具來影響官僚組織。管理手段包括透過白宮幕僚、政治任命主管、總統行政辦公室，監督各級政府機關將理想、偏</p>	<p>1. 依據現行憲法規定，總理始終是整個行政權樞紐。他一方面監督內閣各部會之執行政策，另一方面也督促政府向國會提出法案，使</p>

	德國	美國	法國
	<p>各邦執行。</p> <p>2. 國會或總理皆有權針對政治上之緊張關係提出解套方法：總理可以提出信任案、議會(在野黨)可提出不信任案。</p>	<p>好、目標納入決策；結構手段包括影響各級機關的預算環境：機關需要經費、法律環境—機關需要權限，要求回應政策目標。</p> <p>2. 控制官僚體系執行政策的方法： (1)任命忠於自己及理念的人員擔任內閣官員、(2)主導次級官員的任命並任命最忠誠的人員充任、(3)運用管理技巧激勵官員、(4)由上而下的預算控制、(5)分權化(將權限下授給其任命的官員)等五個途徑控制官僚、(6)帶著施政計畫入主白宮、(7) 權力集中於白宮，各部會的政策擬案由政府</p>	<p>得法案得以在國會中進行審議表決。</p> <p>2. 總統主持部長會議，並簽署部長會議所通過之相關命令，加上總統乃由全民直選，總統在不經國會同意之狀況下直接任命總理，所以總統有很強的政策參與權。</p>

	德國	美國	法國
		外部的臨時政策專家小組擬定。	
政見管考及評估階段	<ol style="list-style-type: none"> 外部監督可以區分為以下兩種面向：a. 行政權以外國家機器內之監督；b. 國家機器以外之監督。前者係指預算及司法權之監督；後者係指媒體與選民。 國會有義務針對政府未來施政計畫及行政機關作為方式作重大審查並對此進行影響。若國會否決預算計畫書之內容，則該項計畫於下個預算年度中將被禁止施行。 德國憲法法院有權對法律之合憲性作出評 	<ol style="list-style-type: none"> 計畫—預算—績效三者連結是美國控制官僚體系有效執行的方式。在總統部分，由管理預算局擔任幕僚，負監督執行之責；在國會部分，則由「國會預算局」及「政府課責局」擔任幕僚。 柯林頓總統任內的「政府績效與成果法」要求各聯邦政府機關必須向管理預算局長及國會遞交該機關長期(五年期以上)的策略計畫，以此為政策方向，內容包括績效目標、可測量的成就標竿。這個策略計畫書就是結合政 	<ol style="list-style-type: none"> 由直接隸屬於總理的計畫監理署，針對國家提出之計畫進行監控。該署除一般負責行政庶務之局處外，下設許多的計畫分組，計畫成員以聘任為之，其提出各方面之審查報告，每三個月必須繳交至該署內的由 12 位委員組成之評量委員會接受再次評定。 2006 年將該署更名為「戰略分析中心」，並且與其他隸屬於總理之專家委員會進行合作以共同評估監測國家施政狀

	德國	美國	法國
	價。關於政策性法律之違憲疑義，聯邦政府、邦政府或三分之一聯邦眾議員認為，法律與憲法原則抵觸，得請憲法院針對此項疑義進行審查。	策方向、預算與執行的藍本。 3. 布希政府任內，預算管理局增加一套評估聯邦政府機關績效的工具：「計畫評量表」，設計用來協用評量計畫的管理與績效。	態。內部分為五大部門，分別掌理監督：經濟財政、科技研究永續發展、職業與培訓、機構與社會、社會問題。 3. 2008年起，國會在表決特定範圍的法案之前，必須先進行法案的「影響報告」，以確定法案之制定符合相關制定之目的、手段等。

第二節 政見形成機制之建議

政見之合理的形成機制，應考量政見的定位與意義，並基於此前提，檢討目前選舉之中，主要政黨及候選人提出政見方式與內容需改善之處。由於提出政見並非政府的業務，政府對政黨及候選人行為的管制頗為有限，因此，另提出政府引導、影響政黨及候選人提出政見方式之建議。

(一)政見的定位與意義

1. **總統的政見乃是其施政方針的表述，是民眾作出投票選擇的指引之一：**各種選舉研究、投票行為分析，皆可看出，投票乃是複雜的政治選擇，每人依循的投票原則也並不相同。然而，確實仍有

一部分選民，投票時考量的，乃是總統當選後的具體治國方針。雖多數選民關心的乃是特定部分或項目(例如不少美國選民在2008年支持歐巴馬是因為其健保改革方案)，鮮少選民對全面政見一項不露地皆了解知悉，大多數選民仍然期待候選人上台後，做到某些其承諾的事項。而總統候選人提出其政見承諾，向民眾說明當選後的作為，以爭取民眾支持，此為必然也應然的事。因此，候選人無疑應視政見為與選民溝通的重要管道，積極而慎重地利用此一管道爭取民眾支持。

2. **為爭取儘量多的選民支持，候選人勢必在政見中實現選民的期待：**雖然有一部分選民，投票是依據與政見無關的因素(例如組織動員、黨派聯結)，但一部分的選民投票的選擇，多多少少受到候選人政見的影響。為擴大支持者的數量，並深化其支持程度，候選人當然會力求了解選民期待改變及實現的公共事務，並在政見中承諾改善之。
3. **部分民眾，尤其競爭政黨，以政見之落實為檢視當選者的重要依據：**在選舉過後，並非每個選民都會主動而積極地追縱當選者是否實現其政見，並依此評判當選者。人民對政治人物的支持度取決於許多因素，落實政見之成果並非唯一指標；然而，競爭政黨(及其熱心的支持者)卻有可能投入心力追縱了解政見實踐的情況。若政敵確實證明，某項競選承諾完全未加實現，對該總統而言，勢必是名聲的一大打擊；那些較重視施政實績的民眾，對總統的誠信，勢必感到失望，並可能放棄對該總統的支持。
4. **個別政見項目是否得以落實執行，不唯取決於總統個人意志，更受限於諸般現實：**「法治」及「分權制衡」乃是我國憲政架構設計及實務運作之重要原則。雖然總統確實有極高地位，欲推行其政見，仍需透過正式立法、編列預算、規劃執行之程序。並且，總統雖有權力，但許多社會、經濟之現實，並非總統以行政方法貫徹意志，即可達成一切目標。當總統(或是政治領域其他參與者)的政見，經制度化的程序，成為政府施政的具體計畫，即成為政策。

綜合以上所述，總統提出政見時，力求吸引選民，乃是策略之必然；然而，總統提出政見時，也應力求務實及可行，至少避免非常不切實際難以達成的項目，避免日為政敵將之視為工具打擊總統及政府整體威信之工具。以下，將考量上述政見定位及性質，提出政見研擬過程之建議。

(二)政見品質之檢討

無論就政治策略面，或是就民主理想面而言，政見之提出，皆應在「務實可行」與「選民期待」兩方面取得平衡點。然而，究過去數屆總統選舉之中，候選人團隊提出之政見，卻有時發生下述缺失，不利於達成落實，也不一定符合民眾之期望：

1. **政見之提出常淪為競標式喊價**：雖然我國藍綠對立嚴重，但政策觀點差異主要是在兩岸政策上，其他領域的政策，往往沒有根本的歧見。候選人政見本身既缺乏基本上的差別及特色，為與對手互別苗頭，往往陷入浮誇的數字競爭，尤其以社會福利支出與公共建設支出等方面最為嚴重。
2. **總統政見之意見來源並不夠全面、多元、廣泛**：究過去數次總統選舉之中，候選人擬定政見之主要智囊，極高比例乃由學者所構成。學者對於各種領域，自然有其研究專長；但學者的社會經濟地位，多屬社會上的優勢群體，對於基層民眾生活的困境，並不一定體會深刻。即使學者知識上知道黎民百姓遭遇的問題，也不見得理解其嚴重性；是以，學者專家與平民百姓，在政策問題的優先次序排列上，可能有所不同。若擬定政見時，諮詢對象侷限於學者專家，則也易產生盲點。
3. **總統政見之務實程度仍然可提高**：過去數屆總統選舉之中，不同競選團隊對於政見的重視程度不一，有某些團隊及候選人，對於政見採取較輕率的態度，認為政見僅是選舉手段，不堅持政見是否務實，在當選之後也不追蹤落實情況。若此風氣日熾，民眾皆以政見為謊言，我國政治將更難企及理性思辯、民主課責之理想。

4. **總統政見也許並不够反映前瞻性議題與基層民眾感受**：我國總統選舉之中政見之提出，常受到兩個批評：一者，競選團隊往往以為民眾都傾向保守及欠缺遠見，常畏於提出見前瞻、創見性質的政見；第二，候選人卻又常以學者為主要諮詢對象，常忽略基層民眾生活中面臨的困難。

(三)合理形塑政見之程序建議

基於以上所述，總統候選人形塑政見的過程，應緊扣「務實可行」及「選民期待」兩個目標，尋找兩者的平衡點，甚至將兩者皆最大化。據此原則，提出形塑政見之程序建議如下：

1. **執政黨應善加利用政府探察民意之管道及既存機制**：政府已有許多探察民意的既存機制，應加以妥善運用。許多政府機關網站上都有留言版，除了應妥善回應留言版上民眾的抱怨及詢問，更宜由專人負責，營造討論及對話氣氛，吸引民眾透過機關網站抒發抱怨與不滿，或者提供建議與創見，專責人員更可定期將蒐羅的民眾意見整理，並向上呈報。並且，許多不擅長使用網路的民眾，寫信件到首長的信箱，這些信件也宜妥善整理，交予首長參考。上述資料，即是了解選民期待的良好管道。
2. **競選團隊與政府皆應善加利用民間既存網路討論機制**：目前政府留言板和討論區，由於缺乏專人經營及回應，利用此機制抒發想法的民眾甚少。然而，民間許多網路討論區，因為經營得法，每天有成千上萬民眾瀏覽及藉此發言。選舉候選人(甚至政府領導人)可透過既存網路討論機制，了解民眾的期待與心聲，並用更積極明確的方式，透過平時的施政，或是選舉期間的政見加以回應。
3. **競選團隊應透過基層政治人物、民間團體等管道，了解民間感受**：除了等待民眾透過網路或陳情信件主動透露其意見，競選團隊應更積極地運用各種管道了解民間感受。舉例而言，政黨應領導基層政治人物，包括縣市議員、鄉鎮市長，甚至鄉鎮市民代表及村里長，探聽民情。此外，競選團隊尚可以徵詢民間組織，例如專業工會、

慈善團體，得到民間各角度的意見。甚至，候選人和其團隊核心人員，應積極與基層人士座談，甚至透過明查暗訪，蒐集坊間耳語，作為研擬政見之參考素材。

4. **政黨應善用智庫，分析研擬具體可行的政見，供候選人使用：**總統候選人提出的政見，勢必乃是國政全面的擘劃。候選人一人，甚至其個人團隊，可能不足以對其當前問題、人民期待、及可能的政見項目，全面加以深入研究。要進行此方面深入研究，政黨需網羅有經驗的退職政務官、對政治充分了解的學者，組成智庫，協助候選人進行研究，提出務實的政見。

(四)提出政見方法建議

選舉時候選人應考量，其政見內容可能在轉化為政策過程中修改和調整，而因為資源與行政能量的限制，政見往往必須分批落實。因此，候選人團隊撰寫政見時，應考量某些方法和要點，方有利於候選人日後有較大的彈性，用最妥善的方式施行政見，並極大化民眾的公共福祉與滿意度。相關建議如下：

1. **設定政見時，應以解決具體問題為目標，並以最可行、最經濟之手段為政見：**競選團隊應以具體的選民期待與需求為設定政見的出發點，避免開出本來就不一定需要的承諾。如此，政治人物的政見更易引發選民共鳴與支持，並且也可避免政見太多，而在人力、財政資源有限情況下得不到落實，徒然受到外界批評。意即，某種程度，政治人物不應抱持「政見項目愈多愈好、政見承諾愈大愈好」的迷思。
2. **設定政見時，應避免將政策全部內容太過詳細描述，以保留日後運作的彈性：**競選團隊應了解，任何政見轉化為政策，都需要經過技術官僚加以評估，並需在部會之間、立法院之中折衝。是以，對於政見的作業方式、完成時間等等細節，應避免公開斬釘截鐵的加以承諾。若不保留日後運作上的彈性，或者會為對手提供攻擊自己的話柄，或者造成政策推展上的困難。。

3. **保留運作彈性的建議作法**：雖然民眾某程度而言，期待政治人物給具體的政治承諾，然而，不見得每個層面的細節，民眾都會在意。考量資源、人力、行政能量有限，政治折衝及權衡不可能避免，政見某些部分保持彈性，不僅必須，而且應然。應保持彈性的層面如下：

- (1) **可儘量以範圍取代確定數額**：舉例而言：「將某費用減少 4000 元到 8000 元」；比將「某費用減少 6000 元」是更好的政策描述。因為，若實現結果是減少 4000 元，則在前項情況，政見顯然達成，而後者而言，政見是否達成，將有爭議
- (2) **可多列出替選方案**：舉例而言，候選人承諾改善某地的交通，應將輕軌、公車、鐵路捷運化都加入選項，而不宜堅持以「捷運」為改善交通唯一必然的選項。
- (3) **避免給特定時間**：除非候選人已經極為確定立法、行政官員、各方關係人都有共識與決心，否則候選人應以「任內」，為多數政見達成時間的上限。
- (4) **任何政見承諾，寧可保守，不應誇大**：對民眾而言，不一定必然選擇政見華麗的候選人；然而，多數民眾其實都對無誠信的政治人物感到反感。因此，候選人提出政見時，若有不確定因素，應以保守為原則。

(五)政府措施建議

1. **政府宜對政黨進行政策研究進行補助，並應設計機制，要求產出，並嚴加把關**：為提振政党政見研擬之品質，政府應對政黨智庫政策研究進行補助。然而，我國政黨通常重視組織活動甚於政策研究，綁樁賄選歪風也仍未完全消失。為避免政策研究費用為政黨挪作他用，政府審計單位不但應就相關單據詳加查核，也應對政黨智庫課以產出政策創制或分析的責任。內政部研擬並於本(99)年 5 月 19 日函報行政院審議之「政黨法」草案第 21、22 條，即與本建議若合符節。宜儘速推動通過政黨法，以落實此項建議。

2. **國家可主動將政策研究書籍送給政黨，並提供政黨中央社報紙資料庫等資源：**直接政黨金錢，政黨容易將之挪於選舉之用；但相對而言，若直接提撥圖書和資料庫，政黨即不可能將之挪至他用。政策類的政府出版品，以及政策研究，都可以將一分電子檔，寄送予政黨(或政黨指定之政策研究智庫)，如此，既不增加政府成本，也可強化政黨政策研究之能力。

第三節 政見轉化為政策機制之建議

政見之轉化為政策，大致可謂涵括以下過程：

1. 研考會負責將總統(及其團隊)所提出的政見初步分析整理，並分配給各專責部會。
2. 各部會承辦人員將總統政見規劃為具體辦法，包括：修改現行法條、制定新法律、增加提供財貨或服務、制定及修改行政命令，甚至有時候乃是透過行政指導要求公務機關加強執行某些既存職務。

統整以上過程，此階段最重要的課題乃是：了解政見生成背景及內涵，細緻而慎重地評估政見之正確性及必要性。是以，提出建議如下：

(一)政見需重新評估及規劃的正當性及必要性討論：

1. **政見往往過度擴張承諾，而超過政府實際能力及資源：**在政見形成階段，總統候選人競選團隊，爲了爭取各地民眾、各方團體的支持，所承諾的政見可能超過政府合理支出，可能未周全考量可行性。
2. **競選政見有時只是爲了回應選舉時議題，並非國家最重要事務：**選舉是一個動態的競爭過程，對手的策略、媒體炒作的議題事件、利益團體的遊說施壓，都可能對政見形成造成過度的影響。政見形成

的機制是否嚴謹、政見背後的思維準備是否周延，都影響政見品質、正當性。

3. **對許多選民而言，選擇某候選人並非基於政見之協約：**從分析選舉過程而言，選民投票前少有人細讀所有候選人政見，其投票決定更不一定表示認同候選人所有政見。多數選民乃是綜合評量許多因素，認為一個候選人比競爭者更值得信任，而將選票投給他。而此當選者，若欲不負選民之信託，實應誠實而嚴肅地檢視其政見，在施政時勇於修正調整。
4. **選舉之後，經濟及社會之現實可能有重大改變：**有許多事例顯示，選舉之後，客觀環境可能發生意料之外的重大轉變，導致原本立意良善的政策，在推行時可能反而造成風險與民眾損失。參酌此類事例，則總統政見之中，哪些需要調整修改，又如何設計合理的調整機制對政見加以審視，則是一個極為重要的問題。
5. **即使總統的政見整體上得到認可，個別項目仍可能爭議過大而不應實施：**即使總統之當選，意味著總統政見大致上獲得多數民眾認可，或至少比敵對陣營得到更多認同，也並不代表政見的每一條都獲得多數民眾的支持，而有實現之民意正當性。
6. **政見形成的過程急促，不利完整周延地對政策加以研究：**我國選舉耗費人力財力極鉅，候選人團隊的時間、人力、財力，及各種資源都甚為有限。在此情況下，對於每項政見，可能未完整評估長期影響，也可能因時間的限制未能對個別政策廣徵利害關係人以及相關專家的意見。
7. **依民主政體本身之設計理念，總統本應尊重政治中的「諸正當性」：**現代民主政治之中，總統本身本非唯一合法的政治權力；地方政府及立法機關，都有一定的正當性，代表其選民做出政治選擇(當然，也因此受政治課責)。是以，若總統某政見，不為民意代表和地方政府支持，甚至明確、堅定、公開地反對，總統修改其政見，並非政治上的失敗或是錯誤。

(二)當選後政見總整理及篩選

1. **正式就職前，內閣研討會應對政見做整體性的整理和篩選：**馬政府就職前，即將擔任行政院長的劉兆玄先生曾召集將上任的內閣閣員進行內閣研討會，熟悉總統政見。未來，此一機制應持續舉辦，並且，其功能應更深化。總統於就職前，應召集未來核心部會首長(不需所有首長全員參加)、資深官員、形塑政見的人員，徹底整理政見內容，以為未來施政方針之骨幹。
2. **內閣研討會應包括形成政見及執行政見的核心人員，並分政策領域小組：**內閣研討會的參與者，應包括競選期間撰寫政見的重要學者、社會及產業團體代表，核心幕僚，以及核心部會的準首長。內閣研討會不應是上百人的大拜拜，而應是每個政策領域，由撰寫政策人員、民間及學界代表形成小組充分討論，並和日後主事之閣員充分交換意見，凝聚對現況問題的共識，並了解政策核心目標及主旨。
3. **內閣研討會應負責篩選重大政策，並彙整核心政策之綱要：**內閣研討會的功能，不應僅是背誦熟悉總統在選舉時提出的相關政見，而應該是重新檢視政策，並將之系統化。舉例而言，內閣研討會的目標不應是「熟記」總統競選團隊在白皮書中、各式競選場合所提出所有大大小小、零零總總的各項政見。內閣研討會中各政策小組，將各領域政策重新提綱挈領，凝聚成三至五項最重要且概括性的政策綱領，作為未來施政重點方針。而例如「營養午餐菜色之原則」、「美學教育課堂數目是否提升」等細部政策措施，皆應留待日後透過文官體系評估可行性，再設定執行進程。
4. **內閣研討會制定核心施政綱要及原則，日後交由專業文官為細節篩選：**內閣研討會之各小組，應將政策核心重點、重要順序、日後施政原則，羅列成簡潔明確的綱要手冊；甚至可列出，符合哪些性質的政見，應挑出並檢討。此綱要，待就職之後，將交給文官體系，

作為政策規劃幕僚作業的基礎。其中，競選喊價性質、無明確社會需求、理論上無法達成之政策，都應要求專業文官特別挑出並研議。

5. **內閣研討會的各種方針及決議，宜儘量公開，並與相關團體保持溝通：**內閣研討會公開討論過程及結論，有助各界對新政策預做準備。對一般民眾而言，這更是觀察新政府新氣象的好機會。公開有兩種形式，一種謂之消極公開，如公布在網路上，待他人點閱；一種謂之積極公開，即是向特定團體及人士主動告知，徵詢其意見。內閣研討會的過程與結論，部分僅需消極公開，部分應積極公開；唯少數戰略性質的討論，則以不公開為宜。
6. **內閣研討會時程應加長，幫助準閣員思考政策，了解各方見解：**內閣研討會的期程，不應僅是數次集會。我國三月下旬總統選舉，五月二十方總統就職。若新任總統可於一個月內確定核心閣員名單，則各重要閣員可以召集其研討小組還有一個月以上的時間，約見重要意見領袖，化整為零地進行討論，為日後施政做好最佳準備。

(二)各部會研究及規劃

1. **就職後，文官系統依內閣會議所擬定的原則綱要研究政見之執行：**待新任內閣就職後，文官系統應負責將原本散見各處的政見，完整蒐集整理，並進行相關研究規劃。規劃的工作包括：
 - (1) 列出確實有不應加以執行原因的政策；
 - (2) 將相關的政見合併成一項較為充實完整的計畫；
 - (3) 刪除明顯重複之政見，避免同一政見交由不同部會重被複執行、重複管考。
 - (4) 將政策擬定出執行步驟及策略方法。
2. **為儘量達成政見目標，政見轉化為政策時，內容宜進行權變調整：**許多政見在其出處，並未對政見內容進行詳細描述，更可能和許多相關性小的政見項目列在一起，使日後執行及考核不易。舉例而言，研考會所整理之馬總統政見 1.5(21)包括「交通管理智慧化、陸

空海運輸智慧型整合、物理智慧化、通關智慧化、票證整合與電子化；智慧型醫療照顧、智慧型安全、智慧化金流及電子交易」。此項之中，與其說是一項政見，不如說是八項粗略而籠統的施政概念。例如，其中智慧型醫療照顧，應直接在討論醫療的政策專章中細緻規劃，而不需在此以簡略的形式提出。

3. **排定先後次序的原則，應考量人民需求及行政能力：**由於行政作業能量有限，各種政見不可能全部同時推動，需設定先後次序，尤其應該集中力量推動人民最關切的項目。除此之外，亦需考量財務資源、人力資源，以及政治支持等前提項目。建設及施行時間長者，宜及早規劃和推動；需要時間較短者，則可待最合適的時機推動。
4. **各部會規劃政策施行步驟及順序時，宜參詳民間團體、學者意見，以及一般民眾的意見：**各部會宜以諮詢會議形式，邀請民間團體代表、學者代表與會，諮詢政策施行之方式及順序等議題。政府的重大政策，也應主動發送給關切相關議題的民間團體及學者，以便於得到意見回饋。某些與地方有關的政策，政府亦應透過民代、村里長、網路管道，了解民眾的偏好與心聲。
5. **文官可從嚴認定不予以執行的政見項目，由首長作最後裁決：**由於文官並無選舉壓力，可以較公正客觀地認定個別項目是否適合加以執行。對於文官所認定不予以施行計劃，部會首長可評估其政治影響，作最後裁決。

(三) 應重視部會正副首長政見熟悉度及經驗傳承：

1. **擔任部會首長、政次者，應了解政見形成背景和內涵：**政見篇幅有限，關於政見的目標和形成背景難以詳細交代；為避免負責將政見轉化為政策的人對政見內涵不理解，應延攬了解政見的人擔任部會首長、政次。如此，部會領導階層對於政見方有認同感，方有利於貫徹政見。
2. **應任用行政、政治經驗充足的人，擔任部會首長及次長：**擔任部長及政次，部會首長之人選，應考量其政治作戰經驗，不宜貿然選用

幕僚型、純學者型的人物擔任首長。首長要負責主持大局，要獨當一面，並能縱橫擺闔。

3. **應增加首長對於高階文官任用撤換的權限**：高階文官乃是重要政策初步形成的第一關，若是高階文官對於政策的判斷拿捏不精準，未能真正聽取專家意見，則部會首長、總統都太過忙碌，難進行把關或實質審核。現制之下，部會首長對於司處長層級高階文官的任用仍不夠彈性。無論是內部陞遷及調職，或外部增補，相關法制應更有彈性，讓首長得以任用其判斷中最合適的人，擔任部會高階文官。
4. **可試編纂《政策制定與推行手冊》**，以供較不熟悉政治事務的官員參考：研考會應延請有深刻政務經驗人士，撰寫《政策制定與推行手冊》，探討政策過程的技巧，濃縮成五至六頁的要點，發給政務首長精研熟讀，以便在於設定政策、與立法院合作共事等方面，有基本概念。

第四節 爭取立院支持之建議

若政策涉及修改現行法條、制定新法律、編列預算以提供財貨或服務，則勢必需要立院支持及同意。許多官員的過去經驗指出，立院未能配合修法，乃是許多政策無法快速、及時轉化為政策的原因之一。因此，行政機關如何在推行政策時爭取立院支持合作，為非常關鍵的工作。相關建議及技巧討論如下：

- (一) **在政見及政策形成的階段，即應納入立法委員意見**：過去，通常是在政策相關預算及法條修改完成之後，才呈交立法院；在此情況下，立院對政策過程缺少參與，當然少有支持和認同的意願。行政部門推行政策的規劃，應與立院共同討論推動策略、指標與時程。在與立院商議政策大方向後，再由文官及學者在框架下研討細節；以免政策細節已擬定，到立院又被刪改，則容易前功盡棄。

- (二) **妥善地訴諸民眾、企業，及社會團體等政策關係人的支持：**由立委席次減半等重大制度變遷可看出，只要民間支持度極高，即使是對於立法委員不利的修法，立法委員也不能不支持。是以，一般人民以及政策關係人的支持，是行政的最大靠山。為爭取立院同意，行政部門更應積極聯繫各方政策關係人，尋求其支持。
- (三) **部會首長及高級文官與立院保持系統化聯繫：**與立院溝通的層級，不能只是透過國會聯絡人；溝通層級應拉高，由司處長級文官加入與立院溝通之工作團隊，部長次長更應親自打電話，進行說服溝通。行政部門應定期與立法院報告進度與困難並共謀對策。
- (四) **執政黨對於黨籍立委應積極領導，對於在野立委應各個說服：**政府領導人(總統或是行政院長)應與執政黨維持良好溝通合作關係，執政黨應透過黨鞭積極與立委溝通政策事項。在野黨的立委，更有賴行政部門首長親自加以說服。為說服立委支持，行政部門首長也應了解各立委政治立場背後的各種原委，方能提出合適的說法，影響立委的意向。
- (五) **拋出政策應掌握時機與節奏，可使阻力降至最低：**拋出政策，應掌時機與節奏，在最可能贏取支持、反對聲浪降至最低的時候推出政策。例如聯考前後，可推出教育改革的方案；而經濟不好的時候，應推經濟政策政策；而在出現貪污舞弊事端時，則可推動廉能相關政策。如此，則易引起輿論注意及支持，也就易說服立委支持。
- (六) **若通過關鍵法案或預算案，可召開記者會感謝關鍵立委的支持：**立委的政治生命，需曝光及新聞以維持。各行政首長不能視立委的支持及協助為理所當然，而應在立委支持通過法案後，召開記者會向民眾說明政策對民眾的正面效益，並感謝支持立委，幫立委在知名度上加點。如此，立委將更願意幫支持行政部門的法案。
- (七) **執政黨可善用人數優勢，在得到民眾支持前提下堅持政策：**與立院溝通時，應設定哪些是不可能退讓的重點。對在野黨固然應該

溝通，但若表達善意後仍無法達成共識，仍應以政策為重，不能因其要求而過度退讓，以至完全喪失政策原意。執政黨若已和人民說明解釋並取得支持，應勇敢地堅持政策，運用人數優勢表決。

第五節 加強政策執行成效之建議

政策內涵種類極多，每一種類政策，改善執行成效的方法皆有所不同，在此固然不可能將個別政策施行成果改善的方法都羅列出來。在此，僅能將我國較通則性、廣泛出現的政策執行及管考問題，加以粗略探討。相關建議如下：

(一)加強利用「跨單位執行小組」，部會、中央與地方間溝通合作更有效率：許多重要政策涉及跨部會合作協調；然而，如今跨部會合作協調，往往依賴部會首長所組成的委員會。然而，首長公務繁忙，對個別政策能投入心力有限。高層次委員會對於中小型、技術性政策往往協調困難，或是缺少實際效益，也阻礙了政見轉化為政策的速度。舉例而言，教育部與文建會、青輔會，有許多要溝通協調的政策，但統合籌劃辦理的程度偏低。是以，凡中長期以上跨部會政策，建議我國政府機構嘗試建構跨部會執行小組，由各部會中階官員(如科長、專門委員等)密切溝通，進行討論、腦力激盪、規劃研究，到最後的施行及考核。此類跨部會執行小組，符合「矩陣式組織」概念，個別政策得到多方專才的投入，將有利於政策品質。雖中央政府各部會已有類似「跨部會執行小組」之機制，以進行部會之溝通及合作。此機制宜更廣泛運用，甚至納入地方政府機關代表，使牽連多部會、涉及中央及地方的重大施政得以更順利推展。並且，跨單位小組之成立應有一主辦機關主導成立，並推動工作圈⁸⁴。

⁸⁴ 相關措施之執行細節，請參考：張其祿等，2009，強化中央行政機關橫向協調機制之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究

- (二) **地方政府以及基層公務單位人才缺乏，應設計公務人才進入地方的誘因**：許多總統政見，無論化爲法令或是預算，皆有賴地方政府的執行與落實。地方政府施政能力，亦決定總統政見落實成效。然而，地方政府及基層單位體質不佳問題非常嚴重，許多縣政府人才缺乏，鄉鎮市以下的公務體系更是如此。不僅基層公務人員素質較差，地方政府首長的領導能力不足、地方議會代議品質不佳，更讓基層施政品質惡化。基層地方政府首長可能會選舉，但是難以落實重大政策。建議可考量提高地方政府公務人員的職等編制，以鼓勵優秀人員至地方服務。
- (三) **隨時代變遷，公部門業務發生變化，人力應重新規劃及訓練**：目前公部門各機關的人員編制鮮少調整，然而，隨科技發展，以及社會經濟情況變化，各機關業務量卻有明顯變化。例如，隨戶政、地政等機關，原本抄寫量很大，所以人員編制相當多；但今日都用電腦作業，業務變少，人員工作相對清閒；相對而言，近年貧富差距拉大，社會問題激增，社工人員人手不足且工作量繁重。相似的情況，發生在許多政府部門之中；人力運用不當，實不利政務之推動，亦不利一線人員士氣。人事行政局應重新規劃公務人力之分配，讓人員從人力充裕且多餘的單位，轉進入缺人、忙碌的部門。
- (四) **各部會可敦請卸任的首長及高階文官，撰寫政務記事，供後人參考**：各部會都有其獨特的業務和生態，往往不爲外界所悉，新任首長欲了解如何推行政務，往往需要一段時間摸索，更遑論危機處理等非經常事項。各部會可敦請有深刻卸任的首長和高階文官，撰寫其任職之經驗，並詳記推動該部會政策的方法。各首長及高階文官所撰寫之文章，宜依課題加以編目(如：跨部會合作、與民眾溝通、某內部單位之業務管理…等)，以便日後首長查閱參考。
- (五) **透過黨政平台或是訴諸民意，促使地方政府配合重要施政**：許多政策未能妥善執行，與地方不積極配合中央政策相關；有時中央已經答應提供 70% 相關計畫經費，地方只要出 30%，但地方仍然

不願配合，導致相關施政停擺。若不願配合的地方政府乃屬執政黨，中央宜透過黨內機制協調；若是在野黨，則中央以及執政黨應勇於訴諸民意，尤其可在選舉時，將此類情事列入選戰議題。

- (六) **政策施行進度可以寬鬆規劃，但應嚴格查核施行情況**：若非極為緊急的政策，在施行進度上可預留彈性，減少施行人員壓力。但首長宜嚴格地督促施行情況，例如每季盤點實現的情況，並檢討原有計畫。並且，宜設定財務面、時程進度面、民意感受面等指標，在推行政策時，進行即時考核，若在任何層面出現明顯缺失，宜及早暫停或進行補救。
- (七) **部會首長需在合適時機為官僚體系上緊螺絲，並激勵基層執行人員**：許多經常性的公務員作為，只要長官不要求或提醒，常常可能鬆懈，在嚴謹度上打折扣。首長應用各種方式，讓基層執行人員了解長官重視此作為，例如下達行政指導、不定期視察、訪問民眾。此外，行政長官宜適時表揚、感謝、慰勉基層人員，以提升基層人員士氣，強化各種服務與勤務品質。行政長官的激勵作為，不宜流於形式和俗套，應儘力了解基層人員的工作情況，了解個別工作人員表現用心程度，確實對於辛苦、盡心盡力的工作人員，予以慰勉。
- (八) **應要求公務員走出辦公室，到人民的身旁了解實況、傾聽民意**：若公務員，尤其中上層主管，總是待在辦公廳舍之中，勢必對民眾感受不了解，也不知如何「解民所苦」。應要求中高層公務員(例如課長、司處長、技正、專門委員等)每年至少十次，參加「具溝通實效」的基層訪視，並將其訪視成果寫成政務改善建議，並在內部會議中和同仁長官報告。

第六節 加強政策管考及成效評估之建議

政策管考乃是量測施行進度，成效評估乃是對成果加以量測。兩者在概念上可以分別，但在實務上難以分開討論。尤其，兩者最終所影響的，都是部會整體，或是個別公務員的獎懲問題。無論管考或是成效評估，其目標都是了解實況並改善政策施行情況。是以，相關建議如下：

- (一) **考評應著重整體目標是否達成，而不需拘泥於個別項目是否達成**：政見和政策是手段，而不是目標本身；是以，如果政策目標自動達成，或是另有更有效、更節省成本的方式達到目標，則不應拘泥於原本政見，應靈活調整，停止施行該政見，或是用其他更好的政策方法達成目標；在此情況下，仍應算是已落實原本政見。
- (二) **總統政見結合施政計畫部分，宜納入各部會績效評估**：嚴格要求政見落實，乃馬總統異於前任總統的政治堅持。總統政見項目中需透過擬定施政計畫落實者，進一步形成中程施政計畫或年度施政計畫，此部分可納為各部會績效評估，並展現施政與政見的一致性。同時重視總統政見中重複案件併案之可行性，避免重複評估及管考，浪費人力。
- (三) **不只呈現個別政策之達成，更宜呈現政策「執行中具階段性成果」**：目前政見所轉化的政策項目，都有多項應辦事項，全數達成時才能勾稽並取消列管。公務人員往往耗用許多心力投入政見之實踐，惟因該政見具體內容未全部完成，或其中有一兩項難以完成，無法在「已完成」政策項目數字中反映官員的努力。如此，公務人員已有努力及實效，單只看「已完成」項目看不出來，首長和總統的施政表現也可能因此被質疑，因此，除公布「已完成」項目數，「執行中已具有階段性成果」之政見項目數及比例亦宜加以公布。
- (四) **成效評估宜格外重視基層人員及一般民眾的意見**：目前各種評估方式，通常都是機關自我評估，無關於選民是否認同及肯定。機

關內部評估難以精準探知民眾觀感，實缺乏實益，畢竟，選民的感受才是最終制衡。各部會內部研考單位宜發展類似服務業的「顧客意見調查」的機制，調查政策關係人、受服務之民眾，對政策的滿意度，作為政策成效評估的重點項目。若無法有效探知民眾的滿意度，政策成效評估，至少應加強考量第一線執行者的意見；一線執行者往往較能夠準確了解政策是否有效，是否有運作上的盲點。

(五) **進行成效評估時，宜考量某些政策本質上難有即刻的效果：**雖成效評估大致而言屬於必要，但某些政策，例如教育類的政策，其成效本身就難以立竿見影。或者，某些政策有短期效益(例如，課程減少「可能」使學童立刻變得較為輕鬆)，但卻有長期的代價(例如，課程減少「可能」使學生未來競爭力下降)。有短期效益者不必然較好，還需顧及其長期代價。

(六) **宜將政策妥善分類，以使管考、成效評估更加合理：**總統政見涉及不同性質的政策，宜妥善分類，應依不同類型之性質設計管考、成效評估方法，方能較準確地達成目的。分類及管考、成效評估之建議方式簡述如下：

1. **大規模合作性計劃：**涉及綜合性資金投入、建設、法規、政府服務、民間企業參與
例：1.6(22~27)全台六大產業創新走廊
管考方法建議：進度法(由主管機關將該政策分為數個進度階段，意似目前所謂「應辦事項」，每完成一個進度，都反映在管考上)
成效評估方法建議：設立經濟面、行政面、人民滿意度等不同面相的指標，進行量測。
2. **基礎建設類：**新工程或是既有建設之更新；涉及規劃、預算、施作。
例：1.1(1)北中南都會捷運網
管考方法建議：進度法
成效評估方法建議：設立經濟面、行政面、人民滿意度等不同面相的指標，進行量測。

3. **預算及撥款類**：包括購買、財務支援
例：1.5(18)頂尖大學計畫八年八百億
管考方法建議：比例法(實際編列預算/承諾編列之預算)
成效評估方法建議：應計算預算支用情況，並且設立指標檢視預算使用後達成原目標之程度
4. **法律及制度變革類**：涉及修法之政見
例：2.1(42)制定「資產管理中心發展條例」
管考方法建議：進度法(提出草案、一讀、二讀、三讀)
成效評估方法建議：修法或立法完成，將是第一層次的成效評估。第二層次的成效評估，乃是深度研究探討該法制之影響和立法品質。
5. **業務執行類**：無需大幅增加財力人力資源或修法，但需增加業務例：
一次性：1.11(37)為檢討防洪治水計畫，強化考核及視情況增加經費。此項目可進行一次研究完成。
經常性：1.9(34)定期清除全台漁港淤沙
管考方法建議：單次性業務(業務完成即是達成政策)；增加經常性業務(正式增加業務，加成效評估合格，方為達成政策)
成效評估方法建議：依業務性質設立指標，尤其是關係民眾觀感的業務，應作滿意度調查。
6. **改善例常執行業務**：
如：4.9(125)繼續推動 CAS 吉園圃制度，輔導農漁產品符合用藥安全規範。
管考方法建議：直接進行成效評估
成效評估方法建議：用訪談、問卷的方式，了解政策關係人對於該政策目標是否感到改善。

第七節 向民眾報告政見落實績效之建議

政府有許多施政措施，不如一座橋、一棟樓房那樣易為民眾知悉查覺，但是可能更為重要，可能執行起來同樣辛苦。例如，教育部有三百餘個大小計畫，執行得非常辛苦，但一般民眾並不曉得。若政府進行此類影響久遠的良善政策，卻被民眾忽略，未能因此提高人民對政府的認同，實為可惜。是以，雖然政策的規劃執行乃是根本，但與民眾報告溝通，仍然非常重要。建議如下：

- (一) **應用重新整理過的政見版本向民眾報告執行情況**：研考會於 97 年 8 月完成的《總統政見執行追縱一覽表》，對於總統政見已完成詳盡的蒐集整理。但是，此分文件，應經過本章「政見轉化為政策機制之建議」所建議的整理過程，方能更有系統、更清晰明確，便於管考，更便於向民眾報告。
- (二) **新聞局宜常態性地將政府施政情況向民眾報告**：政府施政情況博大龐雜，不僅蒐集相關資料需要漫長時間，更不可能在一次報告之中告知民眾政府施政的全貌。是以，新聞局宜常態性向民眾報告施政情況，讓民眾知悉政府作為，強化民眾對施政議題的了解。相關措施如下：
 1. 主題安排：每一次「與民報告」應有主題，強化民眾興趣，並可配合重要節慶和紀念日(例如，醫師節前後可報告醫療政策，八八水災週年可談重建相關政策)。
 2. 報告內涵：(1)簡要說明政策課題，(2)說明政府完成及改善事項，(3)表揚特殊有功人員，(4)簡要說明未來展望及未來將廣續改善的措施。
 3. 報告原則：「與民報告」之目的雖是期待對民眾負責、爭取民眾的認同，但卻不宜流於「自吹自擂」。在陳述政策達成情況時，不需強調高層首長的功勞，應強調基層人員的努力與貢獻，可強調首長的認真與投入。總統在這一系列與民報告之中，若有現身，其立場應以褒獎有功人員、期許再接再勵、自我策勵為主。

(三) **單一數值之政見完成度指標難以設計，並且其意義不大：**總統政見之類別極多，其間規模相差極大，內涵極為複雜。欲設計一計算方法，做出單一數值之政見完成度，並非不可能，但其實缺少科學實義。此人為計算方法，雖可能有數值之科學表相，但其計算方式設計過程不可能客觀。對專家學者而言，此數值不見得有說服力；反觀對民眾而言，候選人的人格、形象、意識形態，可能都是比政見達成度更重要的項目。舉例而言，前省長宋楚瑜自稱其省長競選時的承諾兌現了 89.7%，但仍在 2000 年的選舉中落選；前總統陳水扁不堅持完成所有政見，卻仍在 2004 年選舉之中當選。可見，對台灣選民而言，政見之落實，在政治的選擇上，不見得是最值得重視的議題。

(四) **若必要單一數值之政見完成度指標，建議以「點數」方式計算：**政見完成度指標之計算可以非常複雜，在考量實際操作可行性的前提下，提出方法如下：

1. 點數之計算方法：

大規模合作性計劃、基礎建設類、法律及制度變革類：此類政見的實現，難度都較高，可將每一項進度算為一點，則每項政見之整體完成，可能共有 5~7 個點數。

預算及撥款類：一項政見算為一點，若實編預算不如政見之宣稱，則得點數=實編預算/承諾預算。

業務執行類：一次性任務完成，或經常性業務之正式增加，算為一點；經常性業務應設立績效指標，依績效指標達成的程度，再計一個點數(小數)。

改善例常執行業務：依績效指標達成的程度，計一個點數(小數)。

2. 單一數值政見完成度=完成之政見點數/全部政見總點數。

(五) **向國人進行說明，宜妥善利用大眾溝通技巧：**過去數十年，文官體系慣於撰寫公文書，但是較不擅長撰寫軟性、具情感，可打動公眾的文字；甚至，首長也少能鑑賞和鼓勵此類能力。然而，總

統政見成效的說明，乃是直接訴諸人民，宜延請專業人士進行操刀。即使是由公務人員進行，也宜注意下列事項：

1. 宜多使用鮮明深刻的故事，取代理論和形式性表達。
2. 可用數據，但更應著重使用圖片及影片。
3. 與民眾說明政策成效的文稿，應邀集不同族群、年齡、教育程度之人士組成焦點團體，由焦點團體預聽文稿朗讀或是預看母帶，並以其反應為修改參考。
4. 宜真實量測並呈現政策對民眾的效益，並且承認仍待改善與強化之處。

(六) **施政不佳的政策領域，應及早檢討原因，解決問題，並究政治責任：**若某政策領域政見落實度高，且民眾認同度高，可完整公布宣傳政見落實情況。若某領域施政滿意度低，政見落實度高：可公布政府努力落實政策情況，減少民眾的抱怨，並讓民眾知道政府在努力。若某一政策領域之政見落實度低，並且民眾對施政滿意度低，則宜及早檢討原因，解決問題，並要求相關首長負責。

(七) **若廣受到重視的政見無法落實，應細緻說明其原因：**若特定政策在完善評估後決定不加以實施，負責部會宜擬具解釋說明，並擬定配套措施，以備向立院、媒體、民眾說明：

1. 擬定替代政策，或是將原政策加以調整修正。
2. 可強調因明確的特定原因，未優先實施，未來待情況變化後，仍將會實施。
3. 總統仍應讓民眾知道，總統並非唯一並絕對的權力；總統需尊重專業官員、立院、專業機構、財政現況、其他社會團體和組織。
4. 可報告將以分年漸進達成的方式，代替一步到位。例如小班制政策，可強調目前雖未從 35 人/班完全減到 25 人/班，但正在逐年下降。

第八節 短中長期之建議及主辦機關

1. 短期政策：

- (1) 提供財務資源或有價值資料補助政黨進行政策研究。
主辦機關：內政部
協辦機關：中央選舉委員會、行政院研究發展考核委員會
- (2) 政策形成之過程，宜與立院及民間積極溝通，以利爭取立院支持。
主辦機關：各部會公關部門及國會聯絡室
- (3) 設計「跨部會執行小組」，強化政策執行成效。
主辦機關：行政院院本部
協辦機關：行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會
- (4) 總統政見管考，應納入各機關原有管考制度，並加以周延設計。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會
協辦機關：各部會管考部門
- (5) 總統政見成效評估，應融入各機關原有績效考評制度，並強化基層意見的比重。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會
協辦機關：各部會績效評估部門
- (6) 新聞局宜常態性地將政府施政情況向民眾報告。
主辦機關：行政院新聞局
協辦機關：負責執行總統政見的各部會

2. 中長期政策：

- (1) 各部會可敦請卸任的首長及高階文官，撰寫政務記事，供後人參考。
主辦機關：行政院研究發展考核委員會

協辦機關：各部會

- (2) 地方政府公務人力應重新規劃，適應新思維，並傾聽民意。

主辦機關：行政院人事行政局

協辦機關：考試院

- (3) 應強化部會正副首長的政見熟悉度及經驗傳承。

主辦機關：行政院研究發展考核委員會

參考資料

中文資料：

- 尹德翰等譯 (2004)。我的人生：柯林頓回憶錄。台北：時報。
- 王業立 (2008)。比較選舉制度。台北：五南。
- 王業立主編 (2004)。最新美國政治。台北：韋伯文化。
- 王靖興，2006，《立法委員的立法問政與選區服務之分析：政黨輪替前後的持續與變遷》，政治大學政治學系碩士論文。
- 甘超英 (2002)，《德國議會 = The parliament of Germany》，中國北京：華夏，2002 年。
- 石之瑜，2003，《社會科學方法新論》，台北，五南圖書出版股份有限公司。
- 朱雲漢，1992，法國憲政體制對我國憲政的啓示，國家政策雙週刊，73 期。
- 行政院研究發展考核委員會編，1999，《行政院研究發展考核委員會三十週年專輯》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編，2004a，《政府績效評估》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編，2004b，《行政院研究發展考核委員會三十五週年專輯》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編，2009，《行政院研究發展考核委員會四十週年專輯》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳重禮，2007，〈分立政府與經濟表現：1992 年至 2006 年台灣經驗的分析〉，《台灣政治學刊》，第 11 卷第 2 期，頁 53-91。
- 吳重禮、林長志，2002，〈我國 2000 年總統選舉前後中央政府府會關係的政治影響：核四議題與府會互動的評析〉，《理論與政策》，第 16 卷第 1 期，頁 73-98。

- 呂炳寬、徐正戎，2005，半總統制的理論與實際，台北：鼎茂。
- 李允傑、邱昌泰，2007，《政策執行與評估》，台北縣：國立空中大學。
- 李國雄 (2004)。比較政府與政治。台北：三民書局。
- 周育仁，2008，〈只許民進黨「一黨獨大」？〉，《聯合報》，2008年3月15日，A15版民意論壇。
- 林添貴譯 (1999)，Dick Morris 原著。選戰大謀略：柯林頓二度入主白宮之路。台北：智庫文化。
- 林博文 (2008)。黑旋風歐巴馬。台北：立緒文化。
- 林繼文，2009，〈共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣比較〉，東吳政治學報，27卷1期。
- 芮正皋，1987，法國第五共和憲法與「雙頭政治」申論，收於「法國憲法與雙頭政治」，台北：梅遜。
- 邱健吾 (2007)。選舉師傅：如何贏得選舉。台北：藍萊姆藝科出版。
- 阿爾當等著，2001，陳瑞樺譯，法國爲何出現左右共治？歷史、政治、憲法的考察，台北：貓頭鷹。
- 施能傑 (1999)。政府的績效管理改革。收錄於 Golembiewski、孫本初、江岷欽編，公共管理論文精選。台北：元照，頁 105-127。
- 徐正戎，2001，「左右共治」憲政體制之初探---兼論法、我兩國之比較，台大法學論叢，30卷1期。
- 徐正戎，2001，「左右共治」憲政體制之初探---兼論法、我兩國之比較，台大法學論叢，30卷1期。
- 徐正戎，2002，法國總統權限之研究，台北：元照。
- 高永光、劉佩怡，2001，〈陳水扁決策模式之探討〉，國政研究報告，內政(研)090-008號，2001年5月14日，財團法人國家政策研究基金會網站：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm>，查閱時間：99年4月10日。

- 張台麟，2007，法國政府與政治，台北：五南。
- 張明貴譯（2005），Larry N. Gerston 原著。公共政策的制定：過程與原則(Public Policy Making: Process and Principles)。台北：五南。
- 張俊雄、邱義仁、游盈隆策劃，2000，《2000 破曉—2000 陳水扁勝選大策略》，台北市：時報文化。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 2 期，頁 51-105。
- 盛杏媛，2008，〈政黨的國會領導與凝聚力—2000 年政黨輪替前後的觀察〉，《臺灣民主季刊》，第 5 卷第 4 期，頁 1-46。
- 許玉珍、蕭秋屏譯（1997），Bill Clinton 原著。希望與歷史之間(Between Hope and History)。台北：成智出版。
- 許志雄，1997，從比較憲法觀點論「雙首長制」，月旦法學雜誌
- 許俊湧，2005，《政見允諾的跳票與兌現-以陳水扁在兩千年大選時核四停建與客家的政見為例》，台北：台大政研所碩士論文。
- 陳奕誌，2006，《影響立法委員問政的因素：第四屆第一會期至第六屆第四會期》，東吳大學政治學系碩士論文。
- 陳新民（2006），〈檢討憲政慣例的地位與效力——由總統的閣揆人事決定權談起，兼論聯邦憲法法院最近的「國會解散案」判決〉，《月旦法學雜誌》第 136 期，2006 年 9 月，頁 128-132。
- 彭懷恩主編、秦俊鷹、潘邦順編譯（2000），《德國政治體系》，台北：風雲論壇，2000 年 8 月。
- 溫英超（2000）。小布希：雄心萬丈問鼎白宮。台北：先覺。
- 湯德宗，2005，《權利分立新論 卷一》，台北：元照。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷第 2 期，頁 3-49。

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

- 黃耀輝，2000，〈新政府的財政問題--要把政見變成可行的政策就要貫徹財政紀律〉，《稅用實務》，89年5月，頁100-103。
- 黃耀輝，2000，〈讓財政紀律使政見等於政策〉，《經濟前瞻》，第70期，89年7月，頁91-94。
- 楊志恆，1990，《預算政治學之構築》，台北：台大政研所博士論文
- 楊泰順（1994），《利益團體政治——一本探討金權政治的書——》，台北：財團法人民主文教基金會，1994年。
- 楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，第16期，頁47-91。
- 管碧玲，2006，〈當前「行政—立法」權力分立的困境〉，《研考雙月刊》，第30卷第6期，頁55-63。
- 劉世忠譯（1996），Alan Grant 原著。美國政府與政治(The American Political Process)。台北：五南。
- 劉嘉甯，1990，法國憲政共治之研究，台灣商務印書館。
- 蕭文生（2001），〈聯合政府成立之研究——以德國為例〉，收錄於：蘇永欽主編：《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》，台北：財團法人新台灣人文教基金會，2001年1月。
- 蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟(譯)(2003)，Nicholas Henry 原著。行政學的世界(Public Administration and Public Affairs)。台北：韋伯文化。
- 魏鏞，2004，《公共政策導論》，台北：五南。
- 顧俊禮（2001），《德國政府與政治》，台北：揚智，2001年11月。

英文資料：

Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban*

- Missile Crisis (Boston)
- Babbie, Earl R. 2007, *The Basics of Social Research*, Thomson / Wadsworth, University of California
- Bibby, John, F. & Brian F. Schaffner (2008). *Politics, Parties, and Elections in America*. Boston, MA: Thomson.
- Bowels, Nigel (1998). *Government and Politics of the United States*. Basingstoke, Hampshire: MacMillan Press.
- Felchner, Morgan E. (ed.) (2008). *Voting in America (Vol. 2)*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Foley, Michael & John E. Owens (1996). *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System*. New York, NY: Manchester University Press.
- Grant, Alan (2004). *The American Political Process*. New York, NY: Routledge.
- Henry, Nicholas (2004). *Public Administration and Public Affairs*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Hershey, Marjorie R. (2007). *Party Politics in America*. New York, NY: Pearson Longman.
- Kobrak, Peter (2002). *The Political Environment of Public Management*. New York: Longman.
- Lindblom, Charles & Braybrooke David, 1963, *A Strategy of Decision* (New York)
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris, France: OECD Publication Service.
- Peters, B. Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*. . New York: Longman.

- Riley, Dennis D. & Bryan E. Brophy-Baermann (2006). *Bureaucracy and the Policy Process*. Lanham Maryland: Rowman & Littlefield.
- Schmidt, Bardes Shelley (2007). *American Government and Politics Today: The Essentials*. Belmont, CA: Thomson Higher Education.
- Simon, Hebert, 1957, *Administrative Behavior*. 2nd ed. (New York)
- Smith, Kevin B. & Michael J. Licari (2006). *Public Administration: Power and Politics in the Fourth Branch Government*. LA, California: Roxbury Publishing Company.
- Tannahill, Neal (2008). *American Government*. New York, NY: Pearson.
- Tenpas, Kathryn D. (2003). *Presidents as Candidates*. New York, NY: Routledge.

法文資料：

- François Luchaire et Gérard Conac, 1987, *La Constitution de la République française*, Economica.

德文資料：

- Badura, P. 2003. *Staatsrecht*, München: C. H. Beck Press.
- Böckenförde, E.-W. 1964. *Die organisationsgewalt im Bereich der Regierung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grimm, D. 2005. “ Das Grundgesetz gibt den Weg für Neuwahl nicht frei.” *Süddeutsche Zeitung* August 8.
- Häberle, P. 1965. “ Die Koalitionsvereinbarungen im Licht des Verfassungsrechts” *Zf Politik* 12 (3): 293-298.
- Herman, M. 1994. “ Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland” Berlin: Ed. Colloquium.

- Hesse, K. 1959. “ Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat.”VVDStRL 17: 11 - 48 .
- Ipsen, J. 2003.“ Art. 21” In GG Kommentar, ed. Michael Sachs. München: C. H. Beck Press, 890-940.
- Ipsen, J. 2005.“ Die Auflösung des 15. Bundestages –eine Nachlese-.” NVwZ 24(10): 1147-1150.
- Jarass, H. D. & Pieroth, B. 2007, GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. München: C. H. Beck Press.
- Kunig, P. 1998. “ Parteien ” In Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland ; 2 : Demokratische Willensbildung ; Die Staatsorgane des Bundes, ed. Josef Isensee & Paul Kirchhof. Heidelberg: Müller, Jur. Verl, 103-147.
- Löwer, W. 2005. “ Inszeniertes Misstrauen” DVBl. 120 (17): 1102-1111.
- Maurer, H. 2007. “ Staatsrecht I”München: C.H. Beck Presse.
- Meyn, K-U. 1995. “Art. 65” In Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 ed. Ingo von Münch & Philip Kunig, München : C.H. Beck, 1081-1097
- Morlok, M. 2006. “Art. 21”In: GG-Kommentar Bd. II, ed. Horst Dreier. Tübingen : Mohr Siebeck, 327-403
- Oldiges, M. 2003. “ Art. 65” In Grundgesetz: Kommentar, ed. Michael Sachs & Ulrich Battis. München: C.H. Beck Presse, 1433-1445.
- Schenke, W. R. 1982.“ Die verfassungswidrige Bundestagsauflösung” NJW 35 (45): 2521-2528.
- Stern, K. 1980. “Das Staatsrecht für Bundesrepublik Deutschland 2: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung” München: C. H. Beck Press.
- Stern, K. 1984. “Das Staatsrecht für Bundesrepublik Deutschland 1: Grundbegriff und Grundlage des Staatsrechts, Strukturprinzipien der

Verfassung” München: C. H. Beck Press.

Wietschel, W. 1996. “Unzulässige Parteiverbotsanträge wegen Nichtvorliegens der Parteieigenschaft” ZRP 29 (6): 208-211.

Winkler, D. 2006. “Die Verfassungsmäßigkeit der Bundestagsauflösung” AöR 131 (3): 441-461.

附錄

附錄一 深度訪談記錄

深度訪談古步鋼處長

時間：98 年 12 月 1 日 15:00-15:30

地點：行政院研考會

受訪者：古步鋼處長

訪談人員：楊清富

1. 總統的政見經由研考會彙整後如何落實？
答：每一項的具體內容牽涉到不同機關，有的甚至牽涉數個機關，每一項具體內容，我們會根據所牽涉的機關，要求相關機關提具應辦事項及辦理期限，交由我們彙整追蹤。
2. 在執行上，是由上而下，或由下而上？
答：我們會就具體內容列出有關機關，請相關機關擬具應辦事項，若該機關認為有其他機關應該共同辦理，他們也可以提出意見。
3. 重大建設的部分，例如愛台十二項建設，在院的部分是否有專人負責？例如由特定部會或政務委員統籌？
答：愛台十二項建設由經建會居中統籌，一些重大案件還是會由某些部會來主導。
4. 研考會的角色？
答：研考會負責最後的彙整，負責追蹤的包括研考會、經建會、工程會，在 21 類的總統政見中，經建會負責追蹤的有 9 類，研考會負責 11 類，工程會負責 1 類，最後再交由研考會彙整。
5. 追蹤的項目有無重疊情形？

答：重疊的只有愛台的部分，規劃由經建會負責，規劃完成後交由工程會追蹤。

6. 面對 400 餘項的政見追蹤，現有的人力是否足夠？

答：還是由現有的人力進行追蹤，人力蠻吃緊的。

7. 成果公布的進度？

答：當初規劃每一季公布一次成果，現在還是按照這個進度，大概每 3 個月公布一次。

8. 安排各部會向總統報告進度的工作是否持續？

答：目前正在規劃中，我們希望能夠持續下去。上次向總統報告是從去年 11 月到今年 3 月，到目前差不多一年。

9. 如何掌握各部會執行進度？

答：每月請各部會提報執行情形，我們會作管考的審閱，並提出必要的建議，例如已經執行完的就解除追蹤，尚未執行完畢的就繼續追蹤，若執行已有一定效果，而屬於經常性業務的話，我們就請相關部會自行追蹤。

10. 與三級管考的關係？

答：三級管考針對的是計畫，依計畫的重要性分為：由院管制、由部會管制，及由部會所屬機關管制三級計畫。因為有明確的計畫目標、期程、經費的分配，甚至要擬定查核點，例如 3 月要做到哪裡、4 月要做到哪裡，有個 check point，我們可以管制。而追蹤則沒有檢查點，例如政見提到要訂什麼法，可能只會訂定什麼時候提出，這是追蹤，與有計畫的管制是不同的。政見若納入年度施政計畫，則將依三級管考方式進行計畫管制。

11. 跨部會的政見如何追蹤？

答：跨部會的政見還是有主協辦機關，由主辦的機關來報進度。

12. 院及府的聯繫？

答：行政院的部分由我們彙報，至於各部會對於一些跨部會政見的主協辦機關有意見的話，則由政務委員來協調。總統部分，在行政倫理的考量下，由行政院長來向總統報告。

13. 總統政見的兌現有無時間壓力？

答：各部會負責執行，研考會負責管考、追蹤，大家都有不同的壓力。落實的期程上，總統並沒有給我們壓力，但是各部會要自己訂定應辦事項及完成期程，我們會考核他們是否按照自己提報的進度執行。

14. 政見無法實現或需要重大改變時，要如何處理？

答：如果政見因為時空變化而不合時宜，或者需要暫緩執行，各部會要向院長呈報，是否解除管考、追蹤。目前只有一項政見有此情形，至於其他政見因為還在執行中，或許可能有這種情形，但是目前並沒有部會提出。

15. 外界所關心的 633 呢？大家比較重視的反而是這類口號式的政見？

答：這不在 414 項政見裡面，或許總統可能在其他場合提到類似的內容，但在政見白皮書裡面並沒有，所以也不在 414 項之中。

16. 與過去政府相比，總統政見的管考有何差異？

答：過去總統政見，我們也有進行追蹤，但是是低密度的追蹤。現在的作法壓力比較大，對於各項政見落實較有積極作為。

17. 政見落實有無考量到政府的執行能力？

答：既然總統、院長都認為這是他對選民的承諾，這就是各部會要做的事，要想辦法列入各部會的施政計畫。

18. 執行的進度是否滿意？

答：世界上沒有一個國家的總統政見要達到 100% 完成，執行到 98 年 11 月約 2 成多，我認為還算不錯。

19. 成效如何評估？

答：成效評估不像施政計畫一樣目標、作法、期程明確，政見有很多是宣示性的，例如加入聯合國，他只能對外宣示我們的外交方向是這樣，不過我們會針對政見落實情形進行統計。

20. 對於這種無法量化的成效，例如陸委會會定期針對兩岸政策進行民調，研考會是否有此機制？

答：我們是針對各部會所提報的應辦事項來追蹤考核，民調並不在我們這一處，總統政見牽涉到的政策很多，各部會是否需要透過民調來評估成效，各部會可以本其權責來處理。

21. 研考會對於各部會的權限？

答：研考會只有考核的權限，懲處的權限主要還是在各部會，因為研考會是直接彙報給院長，所以各部會對我們的考核意見還是蠻重視的。

深度訪談馬蕭競選總部政策部乙先生

訪談時間：98年11月27日

訪談地點：乙先生現職辦公室

訪談人員：周育仁

紀 錄：黎家維

一、訪問題綱

(一) 政策白皮書(政見)的構想

1. 政策白皮書的構想如何而來？
2. 其在選戰中的意義？在整體選戰策略上的角色？

3. 如何規劃白皮書的撰寫？這些議題是如何被挑選出來？哪些議題被認為是重要的？
4. 如何籌組轉寫白皮書的團隊？如何運作？
5. 候選人對此的角色為何？候選人如何看待白皮書？

(二) 政策白皮書的撰寫

1. 白皮書撰寫的步驟為何？有一套整體規劃？還是隨時事發展？
2. 白皮書的撰寫人如何產生？是單人？還是多人分工合作而成？
3. 撰寫過程中，是否有徵詢專家、學者或社會團體等的意見？
4. 政黨在此過程中扮演之角色？是否有與黨綱黨章或基本路線有衝突之處？如何處理？
5. 政黨的意見在白皮書形成過程中，是助力？抑或是包袱？
6. 候選人是否會參與討論？白皮書由何人定稿？
7. 爭議問題是否會納入白皮書中？或是刻意迴避？還是藉白皮書來清楚宣示立場？
8. 白皮書所開的支票，可行性是否經過評估？如何評估？

(三) 政策白皮書的發表與運用

1. 白皮書如何發表？發表的時間與地點如何選擇？
2. 白皮書如何運用在選戰過程之中？角色為何？
3. 候選人對於白皮書內容的瞭解與掌握程度如何？
4. 如何將白皮書內容推銷給選民？
5. 選戰過程或白皮書撰寫過程中，是否有想過如何落實？

(四) 政策白皮書之落實

1. 當選人對於政見是否落實的態度為何？
2. 當選後是否有籌畫如何具體落實政見？是否列管執行進度？
3. 政見透過如何之程序或過程，轉換為政策？是否經過再次評估的程序？或是直接依政見，由各相關部門執行？
4. 政見落實常牽涉行政部門以外之立法院與其他各院之合作，方能完成。其中可能遭遇的問題為何？以及如何克服這些困難？

二、訪談記錄

Q：政策白皮書（政見）的構想？政策白皮書的構想如何而來？

A：馬先生與高朗再競選開始就討論，要展現一些理想與看法。有政策組規劃，負責人為高朗。要跟新聞配合，金溥聰配合。一開始由高選定多少政策要發表，再來找學者。請學者規劃。形成議題點，則由金來操作，新聞和政策組下的議題組來負責。政策發布有規劃的，一個月 2-3-4 個發布。早規劃好。第一個政策在 LONG STAY 在梨山，民主政策白皮書，由幾位政治系老師主稿。政策、議題、新聞室一起配合，有規劃。很多政策到後來並沒有宣布。例如國防（？）、體育（用議題方式，而非白皮書）

議題選擇，是高選擇。但由他人提供意見。如體育、社福。有找民間團體來聽意見，後來再找幾個人來彙整，由一人定稿。馬先生每個政見都參與。中間討論，至少 1-2 次參與。定稿一定要參與。經濟是蕭先生負責，先討論，馬在參與討論。政策形成過程，參與的人非常多。體育 5-6 人，經濟，20-30 以上。觀光也很多。

Q：每個議題是否有召集人？

A：類似是召集人。小政策是邀集大家討論。觀光，高，再由候選人與大家討論。再由一主筆人處理。不一定，大家寫，一個人彙整。

未必是一個人寫初稿。會先討論和重東西要放進白皮書，草案，再聚焦，再與碼討論。會再找社會團體加入討論。同時測試一下原有的草稿，是否有遺漏。

Q：政黨角色為何？

A：競選總部都牽涉動員部。但是馬有理想性，重視政策。兩方會有拉扯。但是馬堅持要發布。但是政策沒有少發布。最忙都要排政策發布。

Q：與國民黨路線有落差嗎？

A：主要是理想性，學者討論主要是就問題，比較沒考慮到黨的因素。討論大原則、大方向。但是個別學者在撰寫時，可能會討論。

Q：有迴避之政策嗎？原因為何？

A：主要是 Timing。例如治安…。三都十五縣。沒放進去。但是議題時，是有談到國土規劃。政策最高階，再來是議題，再來是新聞回應。議題操作很多。比政策更多。是政策與文宣布操作，可吸引媒體，引起討論。但是如蘇花高，海岸解嚴，平地造林，地下水超抽。…我們認為位階還不到政策。

Q：智庫的角色為何？

A：智庫，蔡執行長全力支持。政策與議題形成過程，智庫扮演非常大後勤支援角色。馬在政策形成，很重視蔡，位階很高。議題需要資訊，智庫是政策部的軍火庫，提供資訊和判斷。我們會就議題問智庫，智庫會有回應。幾乎每天跑，討論。會有看法不一致，還是要討論。

Q：是否有可行性評估？

A：可行性評估，智庫會第一階段評估，總部由高會找其他人。爭執點出現，會再找幾個人討論。立場上的問題，很難講，如蘇花高，公路派與環保派，馬先生自己決定跟所有人討論後，根據自己理想作最後決定。他不逃避，最後做出政治決定。但 Timing 很重要，還要看行程表。配合行程，來發表。但也常常被擠掉。事先都規劃。議題選擇都挑過，能見度較高、沒反彈。政策 21 個，議題遭作高達 1-200 樣以上，先選好。

Q：議題跟白皮書如何區隔？

A：白皮書是正式的發表，理想的。議題賦予政策口號，如 633。議題也是政見，在他當選後，應該也納入競選承諾。由政策部整理。政策、承諾，有做出光碟。第一波閣員都有收到，像江主委。政策、承諾過的都包含進去。

Q：實踐時的要求？

A：管考系統，江盯很緊。後來就不清楚。政見轉為政策，江來盯。積極程度，各部會首長應有不同。閣員應有認知，拿到就練功。

Q：政見評估，例如 633，萬一大環境變化，有考慮問題？

A：蕭先生那組有討論，討論很久。經濟到快選前才發布，經濟、租稅、金融等，這是牛肉，但是拖很久。總是要選目標。韓國選戰提出 747，所以我們還是要找 SLOGAN。當時有算過，有達到可能性。但是沒想到金融海嘯。算 633 是八年，從沒講過 4 年是否可以達到。

Q：馬先生很投入，蕭先生角色為何？

A：主要還是經濟、建設部分，跟馬是有分工。小政策則是馬自己，蕭沒參與。但是馬還是有參與經濟的討論。

議題是很重要。

我們一直觀察謝的白皮書。謝長廷根本沒提政策，偶而提出，很空泛。他是在打選戰，有議題，沒有治國的看法。這是跟馬很不一樣的地方。我們學者則有分工。國安、外交、民主、政治、財經、國土規劃、體育、社福、婦女、青年、農業，都有不同學者負責。

Q：爭議性較多、較複雜的，在討論過程中如何處理？

A：農業、經濟（討論最久）、婦女（婦團有意見，堅持性別平等要提昇為部），協調過程中也很頭痛。學者都很理想，也熱忱參與。

Q：理想與實際落實之間？學者是否關心？

A：實務界會對學者看法採煞車，討論過程還是會引進實務界，基層的意見。中間要整合。政策是否可能，在形成過程中已經形成辯論，馬不一定在場，因為過程很長，智庫也會參與討論。發現問題，不會不能改。最後要跟馬簡報，他批可才發布。通常會把最後一次簡報，碼會有小意見，最後再把定稿給他，他通常就會通過。也有退回，再作最後一次簡報。他很嚴謹，相當尊重專業與學者意見。

Q：學者與馬先生意見是否不一致？

A：蘇花高，公路、工程界與環保、國土規劃、環保不同。學者也尊重馬的意見，馬若有意見，學者也未必很堅持，蘇花高是明顯有不同意見。馬在蘇花高選擇面對。三都十五縣，智庫提出。馬實

際沒有討論到，但有討論國土規劃。募兵制，也討論很久。馬最後自己決定。歷來候選人，馬對政見是很執著的。智庫角色很重要。

Q：對於在野黨是重要的。2012 當他在競選時，有龐大行政機關，智庫還可以幹嘛？

A：但是行政機關都有本位主義，政府機關對於政策規劃比較老套。想不出新東西。議題出現是找一批年輕人、中壯年，非學者，實務界，腦力激盪。如海岸解嚴，破除 DPP 解嚴議題，解嚴 20 年。LONG STAY，在雲嘉南，15 天，要設計 30 個議題。前兩三週要構思那邊的問題。大議題、小議題。海岸解嚴、海路一條龍，蘇俊賓。7-8 人，實務、媒體工作者等，對議題敏感度較強。每週兩次會。他們會依據在何地發表？宣布何種事？講稿內容？決定哪句話一定要講？一定要宣示的點，他一定會講。我們都有規劃。等於政見的新聞化。政見要轉換為可以操作的議題。政策有新聞價值的議題，議題有非白皮書的議題。例如桃園航空城，桃園台北鐵路網系統，先操作議題，蕭才納入經濟白皮書。兩者之間有蠻活潑之互動。文宣、政策下合設議題組。三個發言人，都是議題組的成員。所以他的發言，發言人都有討論。議題組，政策文宣化，也創造政見。

Q：馬在政見形成過程過程中，特色為何？

A：候選人理想性高，每個一定要參與，要負責。他一定要自己點頭。高、金能滿則馬的要求。

Q：有何困擾？

A：時間不夠，與動員部和黨部搶時間。他們認為政策沒人看，選舉看動員，沒然後看政策。但馬很堅持。候選人，要找信的過的人，

像高、金和一批學者專家、實務界人士，甚至需要智庫。否則恐怕很難。馬很堅持，高也堅持一定要整合意見再給馬（作最後簡報）。一定要有共識，要聚焦，如果沒有，就過不了關，但他很尊重學者意見。他只是聽，不參與。政見討論，高幾乎都會參與。90%以上。高通過，馬未必會接受，馬先生還是自己有意見。高第一階段最後把關，再作簡報。但一開始第一階段馬也會參與，先就你的草稿、方向，他會提一些意見。

Q：政策、政見、議題如何分類？

A：自我分類，政見比較嚴謹，有一定格式（過去、分析評估、作法、展望），馬要參與，核可。政見與議題比較不嚴謹。高朗要求很嚴謹，很尊重專家，很開放。送給馬時，錯誤已經減低。政見轉化為政策，高入府後應該沒有參與。

深度訪談民進黨國政藍圖委員會重要成員甲先生

訪談時間：98年12月4日

訪談地點：台北市XXX餐廳

訪談人員：周育仁教授

紀錄：黎家維

一、訪談題綱

（一）政策白皮書（政見）的構想

6. 政策白皮書的構想如何而來？
7. 其在選戰中的意義？在整體選戰策略上的角色？
8. 如何規劃白皮書的撰寫？這些議題是如何被挑選出來？哪些議題被認為是重要的？

9. 如何籌組轉寫白皮書的團隊？如何運作？
10. 候選人對此的角色為何？候選人如何看待白皮書？

(二) 政策白皮書的撰寫

9. 白皮書撰寫的步驟為何？有一套整體規劃？還是隨時事發展？
10. 白皮書的撰寫人如何產生？是單人？還是多人分工合作而成？
11. 撰寫過程中，是否有徵詢專家、學者或社會團體等的意見？
12. 政黨在此過程中扮演之角色？是否有與黨綱黨章或基本路線有衝突之處？如何處理？
13. 政黨的意見在白皮書形成過程中，是助力？抑或是包袱？
14. 候選人是否會參與討論？白皮書由何人定稿？
15. 爭議問題是否會納入白皮書中？或是刻意迴避？還是藉白皮書來清楚宣示立場？
16. 白皮書所開的支票，可行性是否經過評估？如何評估？

(三) 政策白皮書的發表與運用

6. 白皮書如何發表？發表的時間與地點如何選擇？
7. 白皮書如何運用在選戰過程之中？角色為何？
8. 候選人對於白皮書內容的瞭解與掌握程度如何？
9. 如何將白皮書內容推銷給選民？
10. 選戰過程或白皮書撰寫過程中，是否有想過如何落實？

(四) 政策白皮書之落實

5. 當選人對於政見是否落實的態度為何？
6. 當選後是否有籌畫如何具體落實政見？是否列管執行進度？

7. 政見透過如何之程序或過程，轉換為政策？是否經過再次評估的程序？或是直接依政見，由各相關部門執行？
8. 政見落實常牽涉行政部門以外之立法院與其他各院之合作，方能完成。其中可能遭遇的問題為何？以及如何克服這些困難？

二、訪談記錄：

Q：阿扁在處理政見如何形成？團隊如何形成？如何運作？

A：選戰白皮書是比較後面的。我們之前就出了民進黨的政策綱領，屬於黨部的，林義雄當黨主席，邱義仁當秘書長。阿扁有自己的團隊，跟黨之間存在微妙關係，我們（政策會）是有先出政策綱領。過去選舉，都比較沒有正式白皮書，傳單，小規模的。當實有討論「白皮書」這用字是否正確？因為我們還不是執政者。代表候選人和政黨的看法，由政策會在做。政策會以前是個小組，我進後，人和錢都夠，我們研究員就分組討論，研究人員都是碩士以上，很多觀念很新潮。

討論完就寫，寫出來就給秘書長看。1999年，要加入WTO，有一種開放意識，全球化，所以我們對兩岸戒急用忍有批評，加入聯合國等議題。自己弄出來的。候選人出來後，黨部就開始協助候選人組成競選團隊。黨部與競選總部穿插組成。裡面成立競選白皮書小組。分很多小組。

林嘉誠找很多教授，但是真在寫的還是政策會的助理，起草，再由教授修改。

政策會角色就淡了，主要由林嘉誠主導。但候選人與黨部有磨合過程。白皮書的主張，黨部未必全部幫他背書，考慮也不同。一個為了勝選出發。但是他未必會當選。

最重要就是兩岸，中國政策是另外一個部門，四五個人，跟政策會又不同。這部分我們空下來，將其意見納入。白皮書，學者開始納

入。大家意見不同再來協調。
分組並沒有很系統化的。

Q：每個組成員，誰來找？

A：各組的頭是林嘉誠去找，各組再去找下面的人，但這些人也必須經過林嘉誠同意。

Q：阿扁的角色為何？

A：對這些選舉的人而言，他應該有看過，但是說真的這對他們而言只是裝飾。一定要有，不能沒有。但游錫昆當行政院赴院長時，有找政策會的同仁幫忙，將政見納入列管。真的有要落實。這可能因為他的行政性格使然。但是在野黨，又是教授想的，未必可行。因為沒有預算。沒有評估，游錫昆的作法很大膽。我現在比較不太相信白皮書，他可以是理想性的展現，但是到了政策面就很危險。

Q：阿扁基本上都無直接參與？誰來定稿？

A：阿扁可能也會看會問。政策綱領理想性更高一些，轉換成白皮書。白皮書性質像聊備一格，但不能影響選舉，最好有助選票。邱義仁他們抓的比較緊。學者在做白皮書比較理想性，學院派有一定的偏執。我們當時弄救自己幾個人討論，寫成。但是都很理想性，未必可行，現在看起來也很危險。

Q：會不會找其他團體？

A：主要找教授。很多時候，你找了十幾個團體來，反而會吵架。所以你反而不用談太細。太細，就會涉及錢，資源分配。

Q：白皮書大部分是政策綱領轉化，有沒有意見衝突部分。如何處理？

A：有差異，以競選團隊為主。邱義仁應該最清楚，兩邊跨。政策綱領比較寬鬆，比較原則。

Q：有沒有內部也爭論的，還沒公布就拿掉？

A：有。具體忘記了。他們都認為有爭議者，就乾脆拿掉。例如直航。細節都不要寫。只寫要注意國家安全等。

Q：有人評估嗎？

A：白皮書多數是拼湊。很多問題都會出來。白皮書很多東西細究下去，都會有問題。沒有人關心白皮書，除非比較認真的記者。

Q：白皮書如何發表？

A：有建議發表，但是初稿有印出來，但是沒發表。本來有排期程要發表，但是一看沒沒不是這意思，被記者誤導，怕一路被打，所以之後乾脆不發表。

Q：有沒有利用各種場合，發表相關白皮書，為候選人加分。例如在農業縣，就發表農業政策。

A：應該要這樣，但沒有。國政藍圖委員會是獨立的。意義在架構，有學者背書，有治國團隊。和總部沒有直接連結。

Q：白皮書如何運用在選戰？？

A：阿扁有時還是會用。競選團隊在寫議題時，有時還是會參考白皮書。

寫的人不會關起門來，他還是為參考。他之間關係不是設計好的。展現治國能力。2004年他已經有政績，有治國經驗，但就不在發表白皮書。

選舉後期，有另外成宗教小組。因為算票數不夠，所以朝宗教團體，希望作一個白皮書。但宗教團體來，就先問你廟是否可以就地合法、免稅等等。白皮書就比較抽象，以後也不敢找。2004年根本就不需要了。有各部會。白皮書不能隨便亂寫。但是有白皮書，可以讓民進黨想法更凝聚，不然東一句西一句。

Q：白皮書的正面意義？

A：還是有，譬如吃冷盤，旁邊的雕花，你也不會吃，但是擺在那邊就不一樣，少了覺得怪怪的。

Q：林嘉誠擔任研考會主委，是否有監督政見落實？

A：應該有。各政務官和公務員也辛苦，要去看白皮書內容，據說也忙翻了。

馬 2008年說要簽國際貨幣公約？他和幕僚不會知道這做不到，但是問題在於該不該講？該不該放進白皮書。可以若要真正落實，是很恐怖的。

白皮書，凝聚思想的好方法，不要用放大鏡看。台面上的政治人物根本沒時間去處理這些問題。所以需要一些幕僚或專家學者，大致瞭解他們的對某些問題想法之後，就去蒐集資料，寫成比較完整東西。

Q：陳水扁有哪些主張，是被你們用這種方式來系統化的處理？

A：例如積極開放，有效管理。我們在政策綱領就有類似概念想法，但是不是這幾個字。

Q：但這是反過來，這是你們先有東西，阿扁拿來用，而不是他先有想法，你們幫他強化。

A：99年1月成爲候選人，98年年底白皮書就要出來，時間很趕。政策綱領更早，不過那是我們自己要做的。例如境外決戰，也是他的國防小組提出。

阿扁有個好處是，他字車上給他一個稿子，他去講，就可以充分表達發揮。他不完全都是自己想到的，他還是要幕僚準備東西。

Q：他有沒有系統發布白皮書，像馬英九這樣？

A：他沒有。他比較是去特定場合，就會把白皮書相關東西拿出來用。

Q：是將白皮書議題化？

A：是，不過選舉場合氣氛是流動的。所以寫的人他可能不是這樣，但是在現場使用就會運用。他會運用現場氣氛來發表。記性很好。不過回到官僚機構時，很多東西是你想像不到的。你會覺得他講的東西是對的，但是在官僚機構就不是這樣。譬如說不要金援，但是現實是不金援就沒朋友，外交空間就受影響。

Q：是助力還是包袱？

A：很難說。有時是助力，但是有些東西有問題，就會變成包袱。白皮書應該多跟利益團體接觸，不過利益團體一找來他跑道，就很麻煩，吵架。要下鄉跟地方接觸。但是都會牽涉地方的利益。有時一討論，就沒完沒了。所以會比較保守，比較不會有爭議的。

Q：如何看待白皮書？

A：阿扁很用功的。921 之後，他去日本考察，回來他就發表講話，是很有內容的。不過後來我在撰寫防災白皮書時，發現他講的也很淺，不過他很會掌握重點。後來我們也有開記者會發表這白皮書。

深度訪談行政院前秘書長薛香川

訪談時間：99 年 1 月 19 日

訪談地點：薛秘書長辦公室

一、訪談題綱

- 1、在擬定政見時，是否有經過財務、可行性等評估？如何進行？
- 2、當選後，政見如何轉換為政策？是否有經過何種程序篩選？
- 3、馬宣布劉兆玄擔任院長與內閣成員後，在 520 正式上台前，新科內閣成員如何了解政見內容？如何規劃落實？
- 4、總統與行政院長在政見落實中所扮演的角色？第一階段是總統是退居二線，第二階段才親自考評各部會，其間運作過程是否存在差異？為何有如此轉折？
- 5、四一四項列管政見如何產生？行政部門將政見轉化為政策時，是否有重新進行預算或法案衝擊等相關評估過程？（行政部門是否僅被動執行政見？）
- 6、政見轉換成政策過程中，成功與失敗的關鍵因素為何？官僚議價的影響力何在？
- 7、行政部門在落實政見過程中，立法部門的角色何在？行政部門如何，以及透過何種機制與立法部門協調折衝？黨的角色又何在？

- 8、外環境的變遷對於政見落實之衝擊為何？如何調整？政見執行過程中，是否可以檢討修正？
- 9、選戰中被迴避的政見，如兩岸、開放大陸學歷、勞工、三都十五縣地方制度改革等，卻才是民眾關切且在社會上充滿爭議衝突的事件，然列管之政見對此卻付之闕如，是否恰當？如何解決此問題？
- 10、其他重要的問題？

二、訪談記錄

Q：在擬定政見時，是否有經過財務、可行性等評估？如何進行？

A：比較粗的，從國家整體財政宏觀的來看，MACRO，有請韋端看過。從國家財政看能不能負荷。怎麼估？GDP 成長，稅收多少，年度預算多少？年度預算中要花多少錢建設。民進黨執政時，政府支出是逐年遞減，這是不對的。我們要增加政府投資，來帶動經濟成長。有看過，國家財政是否能夠負荷，馬是非常謹慎的，每次要增加政見，就會拿那個表出來看一看是否可負荷，個別計畫要抓一抓。不可思議，非常認真做過。

現在是否有誤差呢？有，因為經濟成長不如預期，主要原因就是金融海嘯。民進黨有人在立法院質疑我們做的不好，我說過去八年台灣從亞洲四小龍之手變成最差，體質已經變差，第二，我們碰到有史以來最貴的油價，第三，我們碰到有史以來最嚴重的金融風暴。就算神仙來做，也不見得比較好。

Q：馬對政見預算關注很細，也很謹慎，但是未來的總統參選人是否都應如此？

A：找蕭之後，經濟部分就交給蕭，但是蕭還是必須向他報告，他很關心錢夠不夠。他可以瞭解學者專家的計畫，自己也學習，多重目的。

Q：馬都有參與所有政見？

A：都有參與，但是看什麼階段。經建方面，蕭來之後，最後聽蕭報告。但都是他在拍版。

Q：當選後，政見如何轉換為政策？是否有經過何種程序篩選？馬宣布劉兆玄擔任院長與內閣成員後，在 520 正式上台前，新科內閣成員如何了解政見內容？如何規劃落實？

A：這是值得檢討，當時就直接由研考會進行管考，交各單位執行。應該先有一段時間由各部會消化。但 520 上台後，有一段時間重新，提出 583 億擴大內需方案，把過去執行比較差的部分，「移緩救急」，各部會有同時檢討一下。對政見本身，並無系統由各部會檢討，難哪些可行不可行，這次欠缺這樣系統性的程序。

Q：這等於交辦？

A：政策形成過程中，基本上已經考量各地方的需求。因此也不是那麼不好。例如台北到基隆，基隆民眾希望捷運延伸，交通部希望台鐵捷運化，是否一定要照交通部意見，不一定。過程謹慎周延，但是，標準程序上，要正式對政見給各部會表示意見。即使沒系統上的程序，但是各部會還是有其看法。地方上認為可以做，交通部認為不需要，就可能不去做。

Q：若由各部會評估，會不會最後全都不可行？

A：所以要有個部會出來仲裁，經建會。政見有延續性的，例如東西向公路只開到官田，後續他就慢慢做，引起民眾不滿。另一種是新的，就比較小心，尤其特別大開銷的，政見基本上是演化而來。政見如是地方需求，若考慮到財源，第三是延續性的，爭議性就

小。基隆台北捷運，需求在那，但是解決方式不同，基本上這種案子比少。台中兩個大建設，台鐵地下化或高架，第二是捷運綠線。當初有答應台鐵地下化，但是後來就改成高架化，但民進黨時就規劃高架，要地下化又要重新規劃，所以就高架。但是地方壓力，所以長期應該地下，但是在執行上就變成高架。雖然沒有系統性的評估，但是邊做邊改，也還好，也不算是致命性的錯誤。這些政見都是反應地方需求，不是憑空想出來，爭議性就很大。例如松山機場廢掉，一部份蓋公園，一部份蓋房子。一開始就是爭議性的政策。一開始沒爭議性，後面執行就容易些。

雖然沒有系統性的再檢視，各部會拿到政見後，還是會看。尤其我們預算不是馬上編列，去的時候，是執行人家編的預算。第二年（去年）才是我們的，但是也不一定，因為 520 時，政府預算其實已經編列的差不多了，政府預算大概六月就編差不多了。所以要調也調不多。所以政府預算有延續性。今年才是自己的意見。

當初在政見時，都已經有可行性評估，反應地方需求，也經過財務考量，基本上可行，就做。

Q：馬宣布劉兆玄擔任院長與內閣成員後，在 520 正式上台前，新科內閣成員如何了解政見內容？如何規劃落實？馬劉如何分工？劉是全盤接受？

A：馬理論上元首，劉是行政首長，實質上不可能，馬退居二線就被罵宅男，上一線就被罵管太多。分工要看兩人默契。正式的每週一和週五有五人小組，就會談這些事。如果總統與院長不同黨，就會有這些問題。總統講兩岸、外交、國防，運作基本上都要回到行政院。

Q：政黨的角色。過去國民黨，透過中常會做為平台，雖然實質上是總統，但是還透過中常會平台。

A：總統院長互動，你們是專家。我對這個沒有什麼看法。

Q：414 項如何出現？

A：每項政次發表，都有好幾條，加起來，就有 414。傳承他在台北市政府經驗。

Q：預算與法案的衝擊評估？

A：執行部會來做，當然會。各部會實際執行都會重新評估，不會一定要做。

Q：政見有的執行，有的無法執行，沒有執行的原因？

A：硬體建設，預算大的。原來公務員還是習慣照過去八年的作法，當然會尊重主管部會，但是都會有討論，會經過一定程序討論。軟體部分，有的要與現實妥協，即使行政院通過，到立法院也需要妥協。硬體要改，預算成分居多，但也不多。集遊法修改，修改也不一定依照原來我們的想法。政見不是百分之百不能改。

Q：民進黨過去八年拔擢許多高階文官，馬上台沒有換掉，這樣是否會影響政見執行。

A：高階文官不容易有位置可以調。公務員中立問題。有的可以調一調，互調。常任文官，兩黨應該都要尊重他們，政務官你可調。

Q：KMT 自立法院掌握 70% 席次，馬政見為何要跟民進黨妥協？

A：人的問題，制度的問題。逐條表決，他讓你也很難過。協商制度，立法院數人頭，這些人都沒用，協商就有用，國民黨反而變成少數。內規要好好改。民進黨過去幾年是少數黨，很喜歡這種協商模式，他們立場會比較強硬，也會得到比較多。

Q：未來，政見該如何形成？

A：政見不能太細，原則性的，幾個大問題。但這是原則性的。但是老百姓會注意細的，學者，外國人觀察家會說要大的方向。兩者也需要妥協。全都沒有細的也不好，民眾不會感動。但是總體來說，太細不好。細的只要記錄下來，說以後執政會做，列為「附政見」，執行計畫。只要提幾個「主政見」。以後大改也不會有人像他這樣。

深度訪談國家政策研究基金會蔡執行長

訪談時間：99 年 1 月 21 日

訪談地點：國家政策研究基金會執行長辦公室

訪談人員：周育仁 教授

紀錄：黎家維

一、訪談題綱

1. 國民黨與智庫，在 2008 年總統大選中，政見形成上的角色為何？與 2004 年連宋配競選時，有何不同？
2. 根據我們的訪談發現，競選團隊與政黨之間均維持微妙的互動關係，政黨對候選人而言，可能存在若干包袱，但是在鞏固基本盤與組織動員上，卻扮演及為重要之角色。以 2008 年的運作而言，競選團隊如何與政黨進行互動？如何協調分工？如何溝通化解歧見？
3. 一般認為，2008 年的經驗顯示，馬團隊的政見形成與國民黨之間並無太多密切關連，但是執政後，行政部門在落實政見過程中，仍須透過立法部門的配合，而政黨角色在政見形成過程中的相對弱

化，是否會造成政見落實的困難？馬政府上台後行政與立法諸多溝通不順暢而飽受批評，是否也與執政黨角色的弱化與不明有關？

4. 在政見轉換為政策過程中，以及政見落實之監督上，政黨與智庫又扮演何種角色？
5. 以過去總統競選之經驗來看，政見之形成往往是透過候選人個人籌組智囊團擬定，缺乏長時間關注台灣各層面問題的團隊或智庫來負責，因而或許也缺乏較嚴謹之可行性評估與財務考量，以致當選後政見根本束之高閣，或根本不可行。未來台灣總統勢將由兩大主要政黨的候選人出任，目前國民黨尚有智庫可以提供較為嚴謹的建議與分析，但其他政黨卻無相關組織，政策研究能力更嫌不足。若政黨候選人所提政見，缺乏嚴謹評估，完全僅是政治考量下的口號式標語，不僅民眾很難看到牛肉，而政見在當選後若非不可行，就是為了兌現其爛開之競選支票，而造成國家資源浪費。對於未來總統競選政見之擬定方面，有何建議？

二、訪談記錄

Q：國民黨與智庫，在 2008 年總統大選中，政見形成上的角色為何？與 2004 年連宋配競選時，有何不同？

A：2008 年總統大選，早在兩年前就已經就各方面政見白皮書，完成初稿，後一年內完成修訂。最後半年，馬團隊他們又有一個團隊，真對政見和他們寫的政見結合再做討論。政見形成有好幾個層次，我們的初稿修過後，形成第二稿，第三稿由馬先生親自主持，再找一些學者。

黨的角色，黨都沒有參與，都由智庫準備。不管誰參選，黨都要參選。

智庫和最後的版本，差距大致有七成一樣，三成不一樣。有些馬自己的意見。七成是智庫找學者，退些政務官、專家等做成。

2004 年連先生是智庫董事長，這邊做出的結果，其大部分都接受。

連先生競選團隊裡，有將少數觀點拿出做競選號召，將政見議題化。要推出時，還是要經過包裝師包裝。最大不同就是 2004 大部分意見都被接納，連先生也有提個人看法，但是都是重點，很信任智庫。

Q：黨在馬競選過程中沒有角色，但碼 520 落實政見，政見轉換政見過程中，政黨沒有參與。政策很多在立法院沒過，政黨角色不見了，馬先生沒有有效利用政黨，導致有些政見跳票，無法貫徹。選舉過程中，政黨是否應該進來，選後如何參與政見執行？

A：第一階段在野，沒有政府問題。只有政黨，智庫屬於政黨，跟黨中山會報，有形成政見，但還沒政見，因為還沒執政。

政見落實為政策，政策變成法案，就要靠黨的政策會，政策會先協調，聽秘書長與主席意見，到立法院推動。執政以後，黨的角色越來越重要，所以要建立黨政平台，讓立法行政可以協商。但是大家看到在立法院，很多政策沒有照總統政見實施，但其實很少，其實大部分都有落實，看到只是少數幾個例子。美牛案、地制法，到最後都會動。意志無法貫徹，考試委員，監察委員行使同意權，沒有完全照他意思，也可以顯現出立法權不一定要完全接受行政權的看法，雖然黨在中間協調，立法權不聽，是他們自己獨力判斷，黨在中間也未必會聽。立法有時也要呈現制衡權力。

Q：國民黨作為執政黨，法案應該很順利要過，但是包括總預算，拖到臨時會通過，多數黨搞到總預算不過？

A：立法院議事規則，總預算最後協商，前面都審假的，最後統刪百分之幾。這是故意的。民進黨習慣這樣做。

Q：民進黨執政他是少數，被國民黨杯葛？國民黨是多數，不協商不行嗎？曾永權說 99% 都要協商，70% 事事都要跟在野黨協商。

A：議事規則給予院長協商權力，議事規則給院長是否要表決，國民

黨不願意透過打架方式來進行，讓民進黨得以利用杯葛方式得利，院長也不願意動用警察權，議事很難順暢。

Q：國民黨透過中常會，黨如果強勢透過中常會，議長也無法不執行中常會的決定。

Q：政見轉化為政策，智庫可以扮演何種角色？

A：如果部會需要我們幫忙，他們會主動要求我們參與。例如三都，內政部找內政組團隊來幫忙。集會遊行法，內政部也會來找我們，找一些相關學者來幫忙，相關政府單位會來智庫開會，或到他們那邊開會。

我們主動，認為哪些比較重要的，我們會做政策性建議，送給總統、主席、行政院長政策會執行長。總統與院長都非常重視，也時會批給相關部會參考。

Q：智庫諮詢意見？

A：各部會通常會接受，如果不接受，我們和他們方案不一樣，就要溝通。

Q：馬總統與劉吳兩位院長，如何分工？全面轉化為政策？

A：研考會負責列管，414 項政策。由各部會執行。他們有做政見落實的檢討評估會議，智庫還有相關個人去參加。部會來報告，執行進度。院長是配合總統實現政見。

Q：2004—2008，連與馬有智庫提供後勤支援，民進黨就沒有類似支援，未來總統的政見我們希望能夠落實，當然一方面要可行，另一方面

不能為政府帶來很大的財政負擔，但是關於這些研究，智庫有退休政務官，有這能力。若無這種智庫，政見無法落實，且把有問題的政見一定要推動為政策，可能會為政府帶來更大問題。可否建立一種機制，政府應提供各政黨總統候選人，成立智庫去做相關研究。

A：民進黨不重視政見與政策白皮書，他們重視權力，有權力，才有可能推動政策。所以陳水扁第二任就不弄。

親民黨也不弄，只有一個政策中心主任。

政府編列預算補助各政黨（2%或3%選票），作為專門政策研究之經費，不能移做選舉或其他支出。沒有智庫的政黨，就必須要成立或指定已經存在的研究機構，當作他們智庫，這樣才可能造福國家。

政黨目標在奪取權力，來執行自己政治計畫。若無政治計畫（政見、白皮書），到上台才想，對國家未來建設與展對人民期待都不好。

民主政治觀念裡，由政府編列預算給政黨，專門從事政策研究，是必要的。而且現在政黨已經入憲，政黨已經變成憲法機關了，所花的錢也不多。這也不一定要規定在政黨法，最好的辦法是修改選罷法。可以一票20元政黨，以投票率六成計算約1200萬票，一年2億4千萬左右。

對國家提出建設性的建議，可以讓國家發展提出

Q：馬先生非常投入政見，所以政見一定要他拍版。陳水扁比較被動。這種情形可能是空前絕後，兩人是極端。未來總統參與政見的角色如何？

A：跟政黨至發展有關，總統治國家，政黨是柔性的，黨性鬆弛，政剛不用落實。這樣才有辦法運作。因為他三權分立，因為國會講紀律，那國會與總統不同政黨時，就很僵硬，一天到晚會僵持不

下，常會有政治危機。一個僵硬的三權分立體制，配上柔性的政黨，才能運作，所政黨不必以政見不一定要落實。

內閣制國家，是一種混淆的權力，行政與立法合而為一，要穩定，必須要有紀律性與剛性的政黨制度，投票才會一致，政府才不會議天到晚倒閣，英國是典型的。

雙首長制，法國其實是以內閣制為主的制度，從一開始都是比例代表制，但紀律不嚴明，所以一天到晚倒閣，政治不穩定。第五共和修改，從政黨制度著手，政黨聯盟要遵守承諾，政綱要執行。黨員投票要一致，才穩定下來。不管左右共治也一樣，制度朝兩極化，小選區兩輪投票，來修正比例代表制的問題，是一種憲政制度的歷史延續。我們也要看憲政發展歷史。國民黨過去是一黨專政，紀律嚴明，提出的政見也要執行，所以政治傳統延續下來。

民主化，即使多黨，其實走向兩極化，人民投票自然形成，第三第四黨都很難生存。走向單一選區兩票制，小黨更難。所以走向剛性政黨，朝紀律政黨在走。

過去國民黨最沒有黨紀。黨紀還是有用的。雙首長制會走向剛性政黨，是歷史演進過來的。陳水扁他不落實政見，他把雙首長制當成總統制在走，也認為國民黨沒有黨紀，他也沒政見要執行。所以兩黨制，應該要走向紀律性政黨，他卻沒有，沒有政綱，所以也不用執行。為何如此，是值得繼續研究的。因為他把他當成美國總統制在走。但民進黨是紀律政黨。選民很縱容他，可能有些心理上的因素，省籍因素。

國民黨還需要智庫幫忙。有人認為政府有很多專業智庫與研究單位。智庫只需要幫忙選舉。但是不一樣，其他的智庫不是從政黨的角度來看，是從學術專業角度來看。我們從執政的政策執行出發，角度不同。

第二、智庫集合實務與學術人才，所以衝擊出來的東西比較兼顧兩者而可行。

第三、比較有宏觀的視野，政府機構比較微觀的，短期的。所以智庫要走在前面，比較高瞻遠矚的思考問題，補足政府的不足。當然有專業的智庫，但常常未必適合政策需要。智庫應該是國民黨的資產。馬先生現在也很重視智庫，也很肯定智庫重要性。

附錄二 第一次座談會 會議記錄

第一次座談會 會議記錄

時間：2009年9月18日，中午十二時至下午二時

地點：國家政策研究基金會三樓會議室

主席：劉孔中教授

與會人員：蘇永欽教授、李允傑教授、吳志中教授、楊戊龍教授、吳秦雯教授、周佳宥

劉孔中教授：國家政策研究發展基金會做的一個研究案，這是一個大的研究案，關於總統政見形成落實執行與成效評估。那其實我們今天談的這個，非常 narrow 的，只是談制度、國家的比較。因為我們這個單位的研究同仁，吳教授、楊教授跟佳宥都是比較 junior 一點，所以我今天特別辦這個會，希望能聽取蘇教授、李教授的一些高見，供他們作為後續研究的參考。程序上我們是不是就先請他們三位簡要地報告他們的研究構想，這還是滿 rough 的，而且確實是史無前例，很難有什麼可以依循的。簡要地作個報告，然後請蘇教授跟李教授來講評。按照計畫的編排，先請楊教授講美國的情形。

楊戊龍教授：我從過程把問題切成三段。第一個階段是政見形成的過程，第二個階段是從政見轉化為政府政策過程的階段，然後，第三個階段是變成政府政策後怎麼去執行監督，這三個階段。從這三個過程來寫。但是實務上，不必然可以這樣區分的。第一個階段，本質上是一個所謂選票吸納過程的一個階段，那跟後面兩個過程，當選轉化後的階段有本質上的不同。所以其實第一個階段就在怎麼去進行選票

吸納，美國怎麼去形成他的黨綱的問題。第二個階段是說：勝選以後，政見、黨綱跟總統個人的政見如何變成政府的政策，若從憲政制度來講，這涉及到一個設計上的問題，這問題在美國來講主要是總統與國會互動的關係。第三個階段主要在講總統怎麼樣去領導官僚體系去執行，讓官僚體系回應政府政策的問題。雖然是分成這三個階段，但是貫穿這三個階段的，其實是政黨政治的精神，政黨在不同的階段透過不同的機制，在三個階段裡扮演不同的腳色。所以我的論述邏輯是這樣子的。後面再講這三個階段的問題。

第一個階段主要分兩個來講，就是說怎麼去形成黨的政見，因為美國是兩大黨在競爭。那分成兩節，第一節是在解釋選舉過程跟黨綱的形成。美國選舉分成四個階段：初選、黨內代表提名、大選、選舉人投票四個階段。第一個階段「政見形成」這個階段等於是政黨內部的事務，在國家、在州政府、在聯邦體制下去辦理總統大選的初選。到了全國代表大會時，他們會兩個黨會發表所謂的競選黨綱，如果從形式上來講，這個就是政黨的政見。黨綱怎麼起草的，他有一定的程序，他有一個黨綱起草委員會，然後先擬一個起草，提給黨綱委員會，然後黨綱委員會完了以後再提給全國代表大會去確認這樣一個政黨的程序。這是第一部份。這個政見，只是在初選過程中形成的一個政見，因為初選到大選之間還有兩個月的時間，所以從黨綱到真正要贏得選票的政見，還是有距離的。所以黨綱的政見跟最後總統的政見是不一樣的，一定不會是一樣的。另一個跟這不一樣的，是美國打選戰是一個公關公司，他有很多的專業團體去形成這個選戰，他有很多選戰的策略。然後選戰裏有很多競選組織，有選戰的顧問。所以，基本上這是個議題導向式的選戰。那總統大選是議題導向式的選戰，所以在這個裡面，到最後他要形成這個政見，還要看後半段這個狀況。以美國的政治來講，是這樣子的。

第二個部份就是要講說由當選後轉化到政策的過程，我這邊把它 Focus 在總統與國會間的關係。這個跟設計制度有關。如果有再細分的話，還可以分為兩個階段，就是說總統政策還沒有出白宮大門之前，他怎麼形成政策。出了白宮大門之後，怎麼跟國會互動變成政府的政

策。那還沒有出大門之前的那一個部份，跟第三組織的運作是有關係，所以我把還沒有出大門之前的那一個部份先不寫，這一段主要是在說出白宮大門之後，送到國會之間的，總統是怎麼運作。從美國的制度來講，立法權屬於國會，行政權屬於總統。但制度上來講，總統只有兩個管道去影響立法。一個就是每年提出的國情咨文裡面的立法，包括他相關的立法的議案，整篇要推動的法案，相關預算案在這邊提出來。第二個就是對國會主動的立法，他行使行政否決權，總統的否決權。從制度上只有這兩個管道，所以真正影響美國總統運作的，不在於制度本身的設計，而在於黨團的運作。但是美國的黨團跟總統，黨團不一定會買總統的帳，因為兩院的黨團是各自獨立的，那黨團成員的產生、能不能進入國會，跟總統沒什麼關係，因為參議院是各州選的，眾議院也是各州選的，所以他們的重點是在各州。總統所能影響黨團的，我們常在講的，利用所有的資源，去跟國會交涉，這是動態政治的過程。透過個別的溝通，然後政治酬庸，或是發動輿論去支持。最明顯的例子，就是演說。以最近歐巴馬的健保政策為例，共和黨一定是不支持，然後民主黨意見紛歧，但是發表演說後，兩天後的報紙，就是民主黨內部開始有共識。透過這樣的方式去實踐推動政策。

第三個階段是政策的決定執行跟監督階段。這個包括政策怎麼在白宮裡面形成、出了白宮以後，變成政府政策後怎麼去監督的一個問題。其實，最重要的機制是總統行政辦公室裡的機制。這些機制裡面，有所謂的經濟顧問小組、國內政策委員會、國家安全委員會、國際經濟委員會、管理預算局這幾個大的部門，就是總統要形成他的政策的過程，要出白宮大門時，這些人在替他監測，這些人也都是政治僱用。出了門以後，也是這些人去跟國會互動、social，有一部分是這樣子。美國有所謂的內閣，但是美國總統的內閣不是一個定期開會的機制，也不是決策機制。內閣有沒有作用，要看總統願不願意給他權力。所以真正的核心是在這邊。按照幾個議題分類，除了那個有特別列出以外的，屬於國內政策就是屬於國內政策委員會的範圍。然後真正的管理負責監督者就是那些負責監督的部門。

另外一個就是透過所謂政治用人，去領導官僚去執行總統的政

策。美國總統上臺後大約有四千人五千人左右，若講的誇張一點，就是到部長層級他都會換。然後從上到下，透過這樣的一個政治用人去影響政府的政策。大概是這樣。司法部分是很小的一部份，我放在最後面，我的寫作邏輯大約是這樣。貫穿整個過程的是政黨政治，但是美國的政黨又很奇怪，他不是一個剛性的政黨而是一個柔性的政黨，而且政黨的聚合體是一個權力分散的聚合體。就是說不是那個層級體系的政黨體系，那只是說聚合體裏面配合這個他們的利益糾結，然後去說服巴結這樣的。

劉教授：我建議是佳宥先報告，然後輪到吳教授。因為吳志中教授還沒到，所以我們可以先討論前兩個部份。

周佳宥：李教授、蘇教授、在座各位教授，大家午安。我的報告、思考寫作的整個命脈，或是說寫作的主题，侷限在第十六次的德國國會選舉。第十六次國會選舉是一個非常特殊的狀態，因為施洛德總理在北萊茵邦的地方性選舉失敗之後，在選舉的當晚立刻提出國會提前改選。他主要的理由是說，因為北萊茵邦是社民黨的重要基地，在聯邦參議院有六席的席次。將來聯邦政府提出的任何議案，如果要經過聯邦眾議院的複決，可能會導致法案不通過。因此他以這個原因及理由，作為提前大選的訴求。這個問題又回到德國基本法在設計上的討論，在德國基本法的設計制度上，到底總理可不可以基於政治的理由，而提前解散國會？在這個論證上面，可能又要回溯到威瑪憲法與德國基本法在制度設計上的不同，以及他的思考點到底是什麼。同時我舉出兩個例子，由德國總理提出國會解散，在 1982 年發生過一次，在 2005 年發生過一次。基於前述兩個案例去判斷德國聯邦憲法法院針對這個憲政上的問題，他們作什麼樣的處理，跟採取什麼樣的立場。主要就是一個背景的問題。

接下來主要談到那一次的選舉結果，是德國政治史上的新頁。因為不管老牌政黨或新成立的政黨，沒有一個政黨獲得過半數的席次，

也就是說，甚至連三分之一都不到。所以，必然要組成所謂的聯合政府。那在怎麼聯合、要如何聯合以及是不是左派政黨跟左派政黨共同、一個大的左派政黨跟一個小的左派政黨去聯合，還是說右派政黨去聯合，還是左右共治。在這個過程之中，他們必須去做一些協調。在這之前，事關於選戰的問題。就是說在德國的政黨地位，可能跟美國是不太一樣的。德國的政黨，他的政黨黨綱、政黨屬性是非常嚴格的。我們去看德國政黨法裡面的相關規定，比如說賦予政黨怎麼樣的**政治任務**、必須提出公共意見、必須提出政策等等。他們可以要求政黨必須做一定的特定任務。如果政黨依照德國政黨法的規定，若某一個政黨在六年之內沒有參與任何邦級或聯邦級的選舉，那將喪失政黨的**地位**。也就是說，他賦予政黨最重要的任務，就是「你要參與選舉」，去參與邦級或聯邦級的選舉，那會導致一個重要的結果，就是政黨必須要有**論述**。也就是說，政黨必須要有**立場**。因此我會在這個地方，強調政黨如何去搜集公共意見，如何打贏選戰。以及政黨如何聯合所謂的**利益團體**的意見，比如說德國工會。工會在這當中，又扮演什麼樣的腳色。這會產生第一次的意見吸納，也就是說政黨跟工會之間會產生一個意見的溝通平台，甚至他們有很多時候是重疊的，某一個政黨成員同時也是一個利益團體的成員，因為他會將利益團體的意見放到政黨裡面，或者是說放到選戰裏面，做為特定部分族群的人的訴求，做為選戰的口號。

接下來要談論的是，我在大綱上是嘗試著想要去談在第十六次國會選舉當中，各個政黨提出來的不同政策，做為一個鋪陳。但是因為資料蒐集上有若干困難，所以我就放棄這個部份，然後直接走到下一個階段，就是他們要組聯合政府的那個階段。也就是說，當選舉結果出來的時候，所有人都沒有辦法組成一個穩定的政府的時候，他們要尋找所謂的政治夥伴。那在尋找政治夥伴的過程當中，可能如果我是右派政黨，可能我會直接先找我政治上的夥伴，比如說在德國是**CDU、CSU 跟 FDP 這個結盟**，或者是**SPD 跟綠黨的結盟**。但是在第十六次的選舉結果中過去的傳統結盟方式，都無法達到過半數。在國會體里都無法達到過半數。沒有辦法達到過半數，換句話說，依照德

國基本法第 63 條就選不出總理。因此最後能夠解決方法的思考是，左右共治。但左右共治的另一個大問題，是當左派政黨的政策跟右派政黨的政策截然不同的時候，他們藉由所謂的組閣會議，是不是就將人民的意見做一次折衷了。做一次折衷之後，在德國憲政慣例上會訂定組閣契約。這個制定的過程大約會是在 26 天至 3 周，然後針對首先提出德國總理的人選，以及各部部長的人選。再來第二個部份是關於重要政策。又回到剛剛的問題，如果黨派屬性比較接近的時候，那他的政策會比較具體，會告訴你說特定事物我要如何做，會非常具體。但左右共治的時候，通常在他的組閣契約裡面都會說，我們把這個議題留到國會進行討論。或者是說，我們交付公聽程序，聽社會學者專家或利益團體代表委員的意見之後，我們再做進一步的決定。那這個地方可能又有一個比較有意思的點，就是說，如果是政黨性質屬性相近的組閣契約，通常篇幅不會太大。也就是說，依照 1994 年的那個組閣契約，總共也才 45 頁而已；可是在 2005 年這個左右共治的組閣契約，卻高達一千多頁的內容。當然也會說時代任務的不同，所以要寫得更清楚。但我個人的觀察，是因為左右共治的結果，會導致很多東西是不確定的。那不確定的結果會讓組閣契約的篇幅變得很大，但卻沒有什麼具體的東西存在。

當新政府成立之後，會進到所謂跟在德國基本法第 65 條所談的所謂總理原則，跟所謂的部門負責原則及內閣會議原則，這三個脈絡它運作整個政府。所謂總理原則，是總理將負責整個德國未來這四年的政策方向、政策決定。部長必須依據總理的政策決定施政。也就是說，學理上我們會說是總理式的內閣制。也就是說，總理說了算。他負政治責任。各個部會的部會首長，是遵循總理的政策，基於他的管轄、任務管轄負責，他不可以跟總理產生不同意見。當這個不同意見產生的時候，是總理說了算。這是它的整個運作的方式。在德國，一個比較高度法治社會的體制底下，所有政策通常都會藉由法律案來執行。也就是說當內閣會議決定某一個政策推動的時候，內閣同時要提出法律提案，進到國會。進到國會之後，一讀程序通常是形式上走一遍，一讀程序完了之後會進到各個委員會。各個委員會會針對聯邦部長提

出來的法律案，做真正的攻防。比如說，他會針對所有條文的意見，條文的訂定方式等等，去做一字一句的修改。如果沒有辦法產生共識的時候，怎麼辦？這個時候，在德國議會議事規則裡面，要求如果對法律案沒辦法產生共識的時候，必須召開公聽會。這個時候公聽會要邀請誰，所謂的社會賢達人士，意見代表等等，都要來參與公聽會。這類的公聽會之後，會做出一個，可能會做出一個較為具體的意見。這個時候，聯邦的部長要針對這個意見，再進行修改。這個程序跑完之後，進到三讀程序。基本上，我們會說，在德國會講，只要部長通過了委員會的考驗，基本上，這個東西已經是法律了。

剛剛講到說，在國會的委員會裡面，他所扮演的功能。當委員會通過某一個法律提案的時候，就代表這一部由各部會首長提出的法律提案，即將成為法律。因為三讀程序，充其量只會對逗號或文字做小幅度的修正，甚至是不修正。有了法律之後，就是貫徹總理政策的具體方法。因此，下一個階段要談的，可能就變成說，是政策在執行上的監督。那由誰來監督？那可能就跟楊教授所說的狀況一樣，就是說這個時候除了國會或者是其他憲法機關，特別是聯邦憲法法院，對於「法律案是否有違背德國法律體系」上面去做審查。但前提是有人提出異議。在國家制度裡面，只能透過稍微間接的方式來達到監督的目的。外部監督我們可以說是輿論或是政治責任，也就是說今天你的政策沒有貫徹的時候，你可能必須接受下一次選戰的考驗。因此在這整個德國的脈絡底下，是在基本法的條文 63 條 65 條的架構底下去做運作。關於監督的部份，當然是國會或聯邦憲法法院或個體法院針對法律的疑議去做解釋。最嚴重的狀況，可能會是說某一個特定的法案被宣告違憲。對於外部的監控機制，可能就只能透過輿論、社會利益團體的意見、甚至是選戰。

總結來說，我主要的報告是經由一個特定的選舉的背景作為發展，然後去討論德國基本法第 63 條 64 條 65 條等等，整個德國政府的運作方式。謝謝各位。

劉教授：請吳教授作報告。

吳秦雯教授：這題目對我來說其實是某程度的陌生，因為我在法國的時候其實並沒有特別去研究總統事件怎麼形成，雖然我去的時候剛好經歷他們兩次重要的總統選舉，所以會有一點感覺，但沒有從學理的角度去研究。大概架構上會先分析的是法國的雙首長制的特色。因為法國比較不一樣的，是他們在 2000 年後有改變總統的任期，還有國會議員的選舉時間也有經過改變，所以他們現在是總統選完之後在改選國會。所以常常總統選出來之後，多數黨會跟總統相同。但是以前還是曾經有過總統跟總理因為政黨不一樣而有兩黨共治，就是左右共治的狀況。所以我目前的想法是，先介紹法國雙首長制的特色，就是他們總統的選舉，會解釋為什麼他們會修改總統的任期，那現在他們甚至有延長國會議員的任期，讓他們選舉時間不要落差太大。大概會介紹一下這樣的背景。另外我會介紹在最近的兩次總統選舉，他們選舉出來之後，還有他們選舉之前，他們的政見是怎麼形成。原則上法國總統的政見形成，也是由政黨來形成。那現在比較不一樣是因為現在的總統是薩克其是一個很強勢的總統。然後他在競選總統之前，他已經是黨魁了。所以整個政黨的政見就是他後來的政見，而且政黨的政見也因為他個人的因素有很多調整。這是我自己個人的觀察。所以我大概會解釋一下目前的狀況，那現在我覺得比較困難的，反而是落實機制的問題。因為總統選舉之後他有任命總理，然後事實上是由總理來負責很多具體的實施，就是各種政見的實施。所以總統跟總理之間怎麼互動，我會儘可能找一些資料來做補充，但是法學上面的資料可能不是很多，所以我可以的話，我希望多詢問政治系的教授，因為了解會比較多。然後監督的部份，我覺得他們媒體佔了很大的功能，就是他們有很多政治的論辯會，會對目前總統的政見形成很大的輿論壓力，那我可能會比較強調在這方面的討論。就不像前面兩位報告人有嚴謹的書面資料。在期中報告之前我會盡量補充，那大概我的架構是這樣，可能還有很多不完整的地方，尤其他們究竟政黨怎麼樣形成政見，還有總理的部份。因為他們現在總理是總統任命的，所以像現在

總理的話，我之前還在法國的時候，他們媒體就說這個總理就好像是總統的棋子一樣，就是聽總統的話。可是像很多法學者都認為其實總理才是擔任很多重要的功能，所以總統跟總理之間怎樣去落實總統的政見，因為事實上在執行的是總理，所以這個部份還需要一些資料的找尋。那大概目前我的概念想法是這樣。

劉教授：我可以提供你一些資訊，就是其實像剛剛陳教授、吳玉山、林繼文，他們其實對雙首長制都非常深入有研究。事實上我們社科所時代，那時候我們就辦過這樣的會，那邊有滿多這類的資訊。那確實我們傳統的、narrow 的法律碰到這塊會比較少，不過其實趁這機會把它多了解也很好。那我們現在就把各個單元大概都簡單報告過，是不是就先請蘇教授聊聊並給些提示。

蘇永欽教授：各位教授，我個人是覺得很值得做，那過去好像比較少看到這麼具體的東西，在台灣這個制度的形成以及契機。我們的民主政治實務裡頭，選舉就是一個開支票的季節，然後選完沒有人去管，就這樣去漠視。偶爾拿出來記得去攻擊對方，一定沒有人去比對它，看他落實什麼。但是一個比較好的民主政治，大概這些東西它已經成重要議題。

就比較制度來講，我們這一次主要工作是說把外國的經驗把它吸收過來，我覺得選這三個國家特別有意義，就是這三個國家的制度完全不一樣，那有的國家你甚至沒辦法去研究它的總統，德國的總統沒有人去研究它，他就像是一個哲學家。恐怕連個佈道者都不算，在這年代年終有個機會講話人家聽聽就了不起，所以不在意那個總統，所以講話者變成政黨，政權變成行政者政府部門。那美國就是最沒有藉口，最大的藉口就是社會改變還有國會價值。美國在總統的政見是最可以認真去對待的。那法國實在是另一個情況，就是它有兩個政府部門，就是行政雙首長，雙首長就是它的任期期間，如果國會形成左右共治，它的執行力就大幅降低，這時候就出現這樣一個問題。

德國的問題就在於它的聯合政府，幾乎不是半路，從一開始就要打折扣，因為政黨全部菜單都開出來，可是等到選完，他就算進了政府，他是第一大黨或聯合政黨。德國在六十年大概只有兩段大聯合政府，全部都是小聯合政府。主要沒有超過幾比幾，小聯合政府都是第一加第三（國會黨團），那現在變成第一跟第二。就梅克爾 2005 年，有一段時間幾乎要組一個紅綠燈的政府，可是沒成功。針對這個其實我很悲觀，因為 1962~1965 年的歷史已經告訴我們，這結果應該不會太好。德國政黨政治的運作，就是政見要打折扣，只是大小的問題。折扣的程度來講，他必須打個折扣。那他們又是怎樣，在這樣必須去妥協的情況之下，去跟他的選民交代。這是剛剛佳宥主要在講的這段。

法國的話，就變成左右共治，如果他沒有擺盪過去，那他通過部長機制，他大可以關說。可是如果擺盪過去了，到那裡他的意志可以大打折扣。相當於聯合政府裡面小政黨的影響力。所以這個比較的選擇，我覺得滿好的。我們可以更多參考的是法國的經驗，因為看起來我們雖然 80%像法國，但少了很多東西，才會有過去八年他不照法國的擺盪制去做。走出我們自己的小路政黨歷史。那現在看起來，至少總統他個人是承諾說如果他的國會丟掉，那基本上現在的選舉是都連在一起，假設真的會有這種現象，他講過他會組織一個東西政府，那有可能我們這個體制會越來越像法國。如果是這樣，那法國的參考價值可能就更高了。如果是這樣，那我們就要把法國的運作成爲寫作重點。

一開始的論述，像楊教授講的那樣結構滿好的，不管是總統或是政黨，他可以從選民那裡抓到多數的意見，他可能在進入政府之後，面對立法之後，中間還可以通過政黨去執行。假如我們比較的建議在類似的結構上，所以說最後再做整合的時候比較好寫。

總結建議：

- (一) 制度環節分析
- (二) 意見形成與政策貫徹

從外國經驗找出一個最順暢的運作方式，即使是妥協也能夠與政府體制扣的最緊。以德國為例，德國政黨會推出總理候選人，另外會有國會議員候選人，因此，當政府形成後，所有閣員往往具有議員身分，因此政府與國會會緊緊相扣。關於政黨屬性的問題也可以是研究的重點。德國政黨黨綱的形成過程是個值得借鏡的對象。

（三） 監督

理論上只有選民可以監督。對手監督是最合理的方式。是否存在第三者監督的可能性。公共媒體的監督是德國重要的制度，因此這是一個可能可以實踐的方式。

劉教授：德國剛性政黨的黨綱、政綱的形成是什麼情形？是一個值得討論的問題，也可以把所有問題串聯起來。

蘇教授：德國政黨對於政黨政綱都會大量印製，傳送給所有人知道政黨的主張。

另外關於組閣契約，這也是很特別的東西，德國有些文章也在討論這部份。可以參考。

李允傑教授：

- （一） **政治制度面：**可以分成正式制度與非正式制度。所謂正式制度是指，總統制、內閣制或雙首長制。非正式制度，以美國為例，政見提出事實上從黨內初選就已經開始。例如歐巴馬與希

拉蕊在黨內初選的時候針對伊拉克撤兵與健保制度的政見就有差別的。歐巴馬是主張立刻撤兵；希拉蕊則是主張漸進式撤兵。所以，應該針對正式及非正式的憲政面問題都要考慮。

- (二) **黨政關係**：政黨與政府間的關係，這裡會涉及政黨是剛性或是柔性政黨，以及黨團所扮演的角色。所以如果黨主席與政府首長不同人時，政見還會在打折扣。在美國，如果涉及重大議題時－健保議題－，政黨會涇渭分明；非重大議題時，議員則依照個人屬性投票，以州選民利益為中心。
- (三) **國家與社會之關係**：工會意見對於政策形成扮演重要角色。
- (四) **領導能力**：總統或總理的領導能力，是重要因素。例如，歐巴馬遇到領導危機時，訴諸選民。透過演說，民主黨馬上起義來歸，所以領導能力是重要的關鍵性因素。另外，布希在說服選民他的財稅改革政策時，當時的口號就是” read my lips” (記住我的話)；雷根為了說服通過國防軍費，他說他要把共產主義掃進歷史的灰燼當中。換句話說，領導者演說、打動人心的能力也很重要。
- (五) **選舉的競爭程度**：競爭程度越高，候選人越容易加碼競爭，因為要爭取中間選民的支持，但也造成政見不可行的結果。譬如說：老人年金議題在地方性選舉的運用。
- (六) **政經環境的變化**：個人參與 6 3 3 政見的籌劃，當時的確打動人心，但是因為金融海嘯的結果，6 3 3 變成一個笑話。所以政經環境的變化將會引響政策的實踐。

- (七) **文官體系的僵固性**：以日本鳩山內閣為例，就是以打破官僚主義為口號，因為，官房長和常務次長的地位與權力是非常強大且終生制的。台灣的文官體系最重要的口號就是依法行政，作為明哲保身的方法。因此，文官制度可能會導致有創意的政見，基於依法行政或其他理由，變成不可行之政見。
- (八) **關於政策評估問題**：建議研究團隊，考量政策目標執行率及跨部會的問題。

吳志中教授：此一研究計畫是非常有意義的，特別是選取這三個國家。個人認為，

雙首長制一直一來是一個錯誤的引用，因為你到法國去問誰是總統，大家都會知道，但是總理是誰往往大家都不知道。雖然台灣喜歡說這雙首長制，但法國人卻沒有這種感受。最近剛好有機會跟法國大使談到法國的憲政走向，大家都認為法國在走向總統制，但他不會改成總統制，因為他覺得半總統制有他的彈性。這樣的制度對總統很好，因為總統永遠不用被質詢卻可去做事，憲政運作上也不會被僵化，因為他找國會多數當總理。但傳統總統制可能會遭受危機，特別是在總統與議會是不同黨派的時候，例如柯林頓總統就曾被國會封鎖，導致政策無法實踐。所以，法國認為他們的制度非常好，可是越來越朝向總統制發展。就像前次公投就是要將總統任期從七年改成五年，正是要強化總統權力，避免再有左右共治的情況產生，因此，就精神上而言他並不是一個雙首長制，但台灣總是喜歡說法國是雙首長制，只有半總統制。

法國真的是這個研究最好的比較對象，因為法國整個歷程跟台灣是最像的，例如，1958年戴高樂當選總統也是透過間接選舉，跟我們

的國民大會制度也很像，而法國有另類的國民大會，他的組成是由上下議院議員及其他民意代表作為選舉人，人數上比我們多一點。1958年戴高樂當選總統後，開始著手修憲計畫，直到1962年才開放直接民選，因此，整個法國的發展跟台灣真的有很高的相似度。事實上，法國總統是非常有權力的，但相對於台灣，台灣的總統真的沒有很多權力，要說很有權或許也沒有錯但卻沒有規範，這當然是憲政上的問題，所以不是現在要討論的問題。

但在形成過程中的確有很多東西可以參考，在過去法國總統在政見形成的時候就扮演重要角色，他的總理永遠都是被砲轟的對象，所以總理就只能聽總統的，因此總理要代替總統去國會遭受砲轟甚至被倒閣。從法國第五共和歷史發展，從來沒有一個總理當完之後可以去當總統，除了龐畢度，因為他當時號稱是戴高樂的接班人。譬如說，席哈克第一次任總理後去選總統，結果失敗。再後來，人家請他再去當總理，他就拒絕。因為他準備要競選總統，最後終於如願以償。喬治·班，他的總理任期裡評價甚高，在左右共治時期裡，呼聲甚高。挾帶著民意參選總統，但卻慘敗，甚至連第二輪都沒有進去。因為大家都把他認定為總理而非總統。另外一個例子是德威斯邦，他和薩克奇競選總統的時候鬥的很厲害，

甚至動用國安系統監聽薩克奇總統，目前薩克奇正在控告他。總結來說，法國歷史告訴大家，總理是個不好當的職位，隨時會被總統犧牲掉。法國總理永遠都是默默挨罵的對象，政策主導權都在總統手上，甚至有人稱之為「超級大總統」，因為沒有任何東西可以管他，所以左右共治僅是理論上存在，也就說總統要任命總理(反對黨)推薦的部長，但1986年的密特朗總統一樣也有否定過總理席哈克所推薦的外交部長，最後席哈克也是被迫妥協。所以權力還是在總統手上，總統必須無時無刻捍衛他的政策，雖然他可以請總理去執行，但他還是背後推動者。

總統政見形成是透過一個很重要的內閣會議(每週三舉行)機制。此等會議類似於我國的院務會議，但我們的總統、副總統不能參加。就算私下找部長到總統府還會被罵，怎麼可以隨便指揮部長，說這樣

是違憲。但法國憲法明確規定，總統就是可以參加內閣會議，就算左右共治，總統仍然可以擔任國務會議主席並掌握議題。目前薩克奇更強硬，他除了參加國務會議外，來會舉辦部長會議，這個部長會議並不是所有部長參加，他可能只邀請幾個跟他較為親近的部長討論重要議題並執行，直接跳過總理。這當然是憲法所允許的。總統可以直接指揮政府實踐政策；法國總統府當然也有秘書長跟政府的祕書長兩人也是非常親密，彼此互通聲息。總結來看，法國和台灣在政治制度設計上真的非常相似，台灣所缺的是明文規定，但畢竟制度是人制定出來的，所以是不是一定要遵照法國的模式，個人認為有些情形是可以跳過去的。我認為，台灣主觀的期望還是總統制，雖然我們有個行政院長。我們花很多時間、財力、資源。。。選出一個總統，如果他總是躲在後面，似乎是無法讓人接受。如果這樣的話，總統就設計成虛位的，大家尋求一個共識，找個人出來供在那就好了，但問題不是這樣。實際狀況是，總統是各黨各派拱出來的，所以當然不期待他是躲起來的。所以，整個法國最值得參考的點就在「部長會議」跟「國務會議」來形成意見。另外是透過國會：將來國會和總統選舉將會一起舉辦，老百姓應該不會刻意搗蛋，故意選出一個左右共治的情況。以前會發生左右共治的情形是因為總統先選，執政兩年後改選國會，可能會選出另一個黨成為國會多數。目前觀察家預測，法國左右共治應該會成為歷史名詞，特別是在總統跟國會同時改選的情況。另外，如果總統一定要推動某項政策，可以訴諸選民，透過公投的方式，徵詢人民意見。密特朗總統是最擅長運用此種手段的總統，另一個代表性的例子是席哈克總統在 2000 年策動修憲公投，將總統任期由 7 年改為 5 年。但有時後會發生反操作的情況，例如戴高樂在 1969 年要作區域性的憲政改革，結果公投沒過，戴高樂在任期未滿的情況下，下台負責。再一個例子是席哈克的歐盟憲法公投，法國作為歐盟最重要國家之一且在公投前民調還有八成的人民支持，但反對黨把公投操作成對席哈克的不信任投票，結果沒過。總結來說，公投可以讓政策獲得最直接正當性效力，但如果沒操作好可能會被反操作。

媒體當然也是一環，現在常說薩克奇總統跟媒體的關係特別好，

但媒體仍然是中立的。換句話說，媒體是有挑戰政府的能力的。

最後是人民，法國人民其實是蠻民粹的。有些時候，法國總統因為著急某個政策的推動不想通過國會想直接實施，反制的方法是藉由憲法第 49 條發動倒閣。換句話說，如果國會要挑戰總統政策唯一的方法就是倒閣。例如，前幾年法國通過一個政策可以任意開除勞工，增加彈性與就業問題，國會議員針對這個議案完全沒有審酌的空間，因此國會議員去找街頭的人去組織抗議活動，巴黎一個晚上之間幾萬部車子被燒掉，到最後被迫要收回那個政策。事實上，從政府運作體制來看這個法案完全沒有問題，但因為人民上街頭抗議，所以要面臨人民的感受問題。

法國所運用的機制我國都有，只是都不太一樣。所以可以學習法國若干制度，但不必創造台灣的「第二共和」。最好的辦法應該是好好研究法國政府體制運作來作為我國制度的參考，特別是政府內部的形成。從法國憲法觀察，法國憲法對政府的描述比較像對總理單位；總統則像是描述總統府的地位。因此，總統府與政府之間的關係也是可以值得研究的問題。

劉教授：感謝吳教授。法律較為注重的是規範面的問題，政治則是對於運作有較高的關注力，這剛好是一個很好的互補。就這個題目操作不應該僅侷限於法律面的操作。最後，吳教授提到總統府與政府間的運作關係是很好的問題。法國的憲法規定是很有啟發性的。

附錄三 第二次座談會 會議記錄

總統政見案焦點座談會議紀錄

時間：98年11月10日 9:30-12:00

地點：國家政策研究基金會 314 會議室

主持人：黃教授一峯

出席人員：陳教授德禹、林教授克昌、李教授宗勳、陳教授金貴、劉教授志宏

列席人員：林亨然專員、簡徐芬專員、蔡雯華

主持人報告：黃教授一峯

今天這場座談會邀請大家來主要是想討論總統政見後面的政策評估的環節。當總統政見的形成之後，怎樣去落實執行，以及到最後階段成效評估。我們怎樣去規劃一個機制，就像是林老師剛開始提到的，我們有很多作業沒有法治化，將來我們要如何把它法治化？今天會議重點會放在評估那一段，如何把評估機制建立起來？實際上我們政黨輪替也才第二次，我們的經驗不像是英國，工黨、保守黨互相輪替，他們在這方面有相當的經驗。這個研究案可貴的地方是，一方面總統本人對這個很重視，他希望他的政見可以落實實踐。我們知道民主理念本來就是：政黨取得人民支持之後，他的政見就應該成為去實踐的政策。當然這要相當長的過程，政策形成、政策規劃、一直到政策執行，政策評估，最後可能有一個新的政策循環。這是我們都耳熟能詳的一個政策過程。而今天我們要請各位發表高見的是，在評估階段，可能會有那些要特別考慮的事項？第一輪我們先請各位老師發表高見，我們再來做後續的討論。

林亨然專員

「總統政見」這個題目是當初總統剛上任的時候，民眾對總統的政

見有很多期許，報紙上也有很多議論產生。總統希望能縮短民眾對政見理解的落差，而形成一個運作的機制，可以督促總統落實政見，所以才會有這個過程。希望能夠透過委託研究讓總統政見可以制度化跟具體的落實。當初做委託研究的時候，研考會希望有六大研究方向：

- 一． 希望能夠透過這個報告去檢視總統政見形成的內涵
- 二． 希望檢視總統政見去轉化成政策的過程跟內容
- 三． 希望可以研析現在總統政見的執行方式跟列管與成效評估的機制
- 四． 希望能夠比較世界各國總統政見的落實與執行和成效評估的作法
- 五． 希望能夠建立總統政見執行成效跟評估的架構

最後我們希望能夠透過委託研究報告能夠釐清研考會對總統政見相關的形成、列管、執行，以及制度上的改進建議。這是研考會當初提出委託研究的目的。

政策評估要素、目標、方法及障礙

一、政策評估的要素：

（一）政策評估的主體

評估主體大概可以分為三個方面，一個是決策者跟執行者，政府要自己評估，政府也瞭解當初的目的目標在哪裡，在執行過程中掌握了很多第一手資料。第二個就是外界，委託專業學術團體或者研究機構，這是第二類的評估主體。第三類就是政策標的團體。就是政策標的人口與團體，他們的體會與感受。尤其是在民主的時代，總統的政見就是針對標的團體，他們滿意與否。

（二）政策評估客體

政策效果分析，除了直接投入人力物力財力這些，當然也有機會成本，還有其他間接成本。真的很難評，政策要去瞭解不是表面評估就好，簡言之，就是對國家的資源有效的運用。

(三) 政策評估的目標：

爲什麼要評估？評估做什麼用？政治上或許可以分爲政治方面，行政方面跟方案方面。政治方面就是說這個政策是不是滿足社會的需求，尤其這個政策是不是值得來用。合法性、正當性，尤其能不能鞏固政權持續。第二就是行政面了，行政的執行能力如何，狀況如何，要在上面做出評估，來做爲檢討組織與管理的部份。第三個就是方案本身，就是對方案本身要真正的瞭解它，這就是評估的目標所在。

(四) 政策評估的標準：

指標面

1.事實標準

(1) 投入產出的比例關係 (2) 目標實現的程度跟範圍

2.價值標準

(1) 是否有利於增進人民的團結，站在國家的立場，不是要刻意撕裂這個社會？

(2) 是不是有利於政權的鞏固跟社會的穩定，我想站在執政者的立場，政權的鞏固也是很重要的。

(3) 當然是不是能堅持社會公正的原則以穩定社會？

信息面

一定要有資訊，要有資料，有尺還是要有東西可量，所以要有信息。盡最大可能收集充分第一手的資料。收集信息的方法，常見的有幾種。現場觀察，實際調查，還有其他的。資料查驗，各有關部門執行的情況，資料，舊資料。所以人事局有關組織的評估，也要到現場去看。

(五) 政策評估的方法：

1.前後對比法：實施前的情況，跟實施後的對比。前後對比法也有一些比較簡單的對比，數量量化等等，增加了多少，或是沒有增加。

或者有無的對比法，過去沒有，現在有。

2. 專家評估。

3. 標的團體的評估。

(六) 政策評估的障礙

障礙就是政策目標不確定性，怎麼量？怎麼對照？模糊就是障礙。第二障礙就是政策影響相當廣泛，有直接的有間接的，成本也是一樣，有直接的有間接的，還有機會成本等等，這怎麼量？有的即時效果可以看到，有的是長遠的，政府是要看即時的還是長遠的？有的看即時可能不好，但是看長遠可能相當好。這也是在爭吵的，贊成反對都振振有詞。第三就是實質與非實質的，這些就是政策的廣泛性。剛剛講政策影響得很廣泛。

總統政見轉換成政策過程之政策不連續

因政見制定者與政策實現者立場全然不同，因此有可能造成政見政策不連續。這些當初訂定政見白皮書的專業人士，與真正執行的行政官員大多不同，因此政策如何銜接？這是一個很大的問題。現在我們不管主政者怎麼制定，東西沒有連貫性，不是傘狀的有中心標準的，主政者要訂下來台灣成爲二十一世紀最大的強國，或者是所謂數位發展最強。如果是這樣政策導向的話，如果其它政策跟著定，很容易收傘。現在每一個自己定的政見都不一樣，這的大的東西，收不下來。所以怎樣去評估政策，只好分散各機關自己去做。

政見的時空背景改變，在實行時必須做修正

基本上的前提是，評估非常困難，所以沒有辦法用同一個標準去看。候選人當選後的政見要執行，不能夠完全照當選人的意思。因爲在訂定政策當時的想法，與現在的時空改變了，在當時提可能很好，現在時空改變就要有所修正。而現在的部會首長，不是當時訂定政策的人，要不要執行政策，怎麼執行或認不認同。舉募兵制好了，現在一定要募兵，可能嗎？所有研究都說不可能，國防部也說不可能，總統說募兵制一定要執行，只好用違反自己專業判斷角度去作，很多公

共政策的理論不能用，這是政治。定的人當時一定比較誇大一點，有沒有辦法落實都是問題。總統定的政策是其想法，但是發現民眾的想法不是這樣，政府要不要不管三七二十一做下去？這也是要考慮的。像是現在募兵制的這個政策，大家以後不用當兵，所以大家都支持總統。現在非貫徹不可，真的執行下去，兵源可能就會不足。如果這件事情堅持要做下去，民進黨又要攻擊了，總統是故意讓台灣募不到兵，現在年輕人連工作都沒有還當兵，兵力不夠，是故意削減台灣兵力達成兩岸統一的目的。

但是本身政策定下來之後，真的在執行上政府本身的問題，首長的問題，民眾的問題，訂定者的問題。整個東西因此總統已經制定了，沒辦法。再下一步要各部會根據這樣的去修正，政策有沒有相容，要不要相容，還是到此為止？政府是不是真的要百分之百執行，如果總統說他的政策一定要百分之百執行，那不是更慘？所以，各部會根據這個政策要個別去討論，更重要的一點，訂定的人要找出來，跟各部會積極討論說當時的想法跟執行上的困難。要去想，會不會有衝突。

馬總統最聰明的方法就是丟給部會處理，重新協調後重新檢視，提出可以執行的方法。如果不修正，是最笨的辦法。公共政策本來就是政治的東西，有為有不為。要有效執行，但是定的時候沒有考慮。現在要執行有問題，還要強烈執行舊問題。政策執行者要跟設計者甚至馬總統去談，把政策重新調整。然後公佈在面對現實面對財務壓力面對民眾的方法面對國際壓力，政府好去執行。

附錄四 第三次座談會 會議記錄

會議時間：99 年 1 月 12 日：

地點：國家政策研究基金會會議室

主持人：蕭全政教授

出席人員：研考會管制考核處翁栢萱科長、周繼祥教授、楊朝祥部長、李建興校長、林水波教授、高永光教授、黃富源教授、林騰鵠教授、黃錦堂教授、何鴻榮董事長、朱新民教授

了解政見生成背景及內涵以準確轉化為政策之建議：

1. 擔任部會首長、政次的人，應了解政見形成背景和內涵：政見篇幅有限，關於政見的目標和形成背景難以詳細交代；為避免負責將政見轉化為政策的人對政見內涵不理解，應延攬了解政見的人擔任部會首長、政次。(楊朝祥)
2. 就職之前的內閣研討會，也許應該擴大舉辦(周繼祥)
3. 為爭取立院支持與同意，應積極聯合各方政策關係人。(楊朝祥)
4. 為達到政策目標，或至少達到部分政策目標，應容許政策進行權變調整。(楊朝祥)
5. 某些政策，實質上是應某些利益團體的訴求而寫入，不一定符合民眾最大利益，並不一定應該成為政策。(蕭全政)

6. 部會間協調困難，也阻礙了政見轉化為政策的速度。舉例而言，教育部與文建會、青輔會，有許多要溝通協調的政策。(李建興)
7. 由於行政作業能量有限，各種政見不可能全部同時推動，需設定先後次序，尤其應該集中力量推動人民最關切的，人民才會對政府施政給予正面評價。(林水波)
8. 對在野黨應該溝通，但若表達善意後仍無法達成共識，仍應以政策為重，不能因其要求不斷打折。(黃富源)
9. 應考量民眾關切與否，設定推動政策之順序。應以「庶民行政」的角度考量推行政策的優先順位。(林騰鵠)
10. 寫政見的人應儘量入閣，即使不適擔任首長，也應擔任副手或次長。如此，部會領導階層對於政見方有認同感，方有利於貫徹政策。(林騰鵠)
11. 部會首長之人選，應考量其政治作戰經驗，不宜貿然選用幕僚型、純學者型的人物擔任首長。首長要負責主持大局，要獨當一面，要能縱橫擺盪。(林騰鵠)
12. 應維持政策明確性、一致性、周延性，不可讓政策搖擺。(林騰鵠)
13. 高階文官乃是重要政策初步形成的第一關，若是高階文官對於政策的判斷拿捏不精準，未能真正聽取專家意見，則部會首長、總統都太過忙碌，難進行把關或實質審核。(黃錦堂)
14. 規劃政策推行次序，不應由高層獨斷，而應與立法機關商議，並思考是否為人民迫切所需。(林水波)
15. 研考會應延請有深刻政務經驗人士，撰寫關於掌握政策過程的技巧，濃縮成五至六頁的要點，發給政務首長精研熟讀，以便在於設定政策、與立法院合作共事等方面，有基本概念。(何鴻榮)

16. 拋出政策，應掌時機與節奏，在最可能贏取支持、反對聲浪降至最低的時候推出政策，例如聯考前，可推出教育改革的方案；而經濟不好的時候，應推經濟政策而不應推廉能相關政策。(何鴻榮)

爭取立院支持之建議：

1. 立院未能配合修法，乃是許多政策無法快速、及時轉化為政策的原因之一。(李建興)
2. 溝通與系統性互動是贏得立法院支持政策的不二法門。措施如下：(黃富源)
 - (1) 行政機構推行政策的規劃，應與立院共同討論推動策略、指標與時程。
 - (2) 與立院溝通的層級，不能只是透過國會聯絡人，層級應拉高，團隊戰。部長次長應出馬打電話，進行說服溝通。
 - (3) 行政與立法共同議定之計畫，一經考核即決定部會政務事務官之課責。
 - (4) 定期與立法院報告進度與困難並共謀對策。
 - (5) 應妥善使用高級文官，部會首長應要求之負起溝通、強化政策說明的職責。
3. 政策大方向應與立院協商出成果，再由文官及學者在框架下研討細節；以免政策細節已擬定，到立院又被砍，則前功盡棄。(黃富源)
4. 執政黨若有效推動其政策，應將其黨籍立委妥善組織，依照在野黨立委屬性，依策略說服。(林騰鷄)
5. 與立院溝通，要清楚哪些是重點不可能讓，哪些是可以改變。(何鴻榮)

加強政策執行成果之建議

1. 許多政策的執行成果，與中央地方之配合相關；有時中央已經答應提供 70% 相關計畫經費，地方只要出 30%，但有時地方就是不配合。(李建興)
2. 各部會管考機能不彰，原因之一乃是各部會管考的組織薄弱，以教育部為例，僅有祕書室管考科負責此業務，可能力有未逮。需要外界的幫助，或以其他方式加強。(李建興)
3. 應依院部及部屬單位之不同而訂定考核指標，並必須有預警機制。(當政策之進行已經可能有問題，需及早暫停或補救)(黃富源)
4. 基層體質問題非常嚴重，許多縣政府人才缺乏，更不用說鄉鎮市以下的公務體系。基層地方政府首長可能會選舉，但是難以落實重大政策。以前省政府乃是培養人才的重要機制，現在應找出新的人才培養管道。(林騰鷓)
5. 應鼓勵公務員走出辦公室，到現場了解情況、服務民眾。(林騰鷓)
6. 人力重新規劃及訓練：戶政、地政等機關，原本抄寫量很大，但今日都用電腦作業，業務變少，人變得很閒，應重訓練規劃，進入缺人、忙碌的部門。(林騰鷓)

政策成效評估機制之建議

1. 教育類的政策，其成效本身就難以立竿見影。(李建興)
2. 目前各種評估方式，通常都是機關自我評估，無關於選民的認同及肯定。但內部評估其實缺乏說服力，選民的感受才是最終制衡。(林水波)
3. 政策成效評估，應考量第一線執行者的意見。(黃富源)

向民眾報告政策績效之建議

1. 教育部有三百餘個大小計畫，執行得非常辛苦，但一般民眾並不曉得。(李建興)
2. 總統政見執行達成情況，向選民報告與傳達，乃十分必要，可由各部會、新聞局，或府發言人適時傳達，以增進民眾之認同感與向心力。簡單明瞭而數量化的指標，如「政見完成度」十分值得考量。(李建興)
3. 對於無法推動，或推動成效不彰的政策，不宜用「大環境」一詞涵蓋其多種原因，應分成天然因素、外環境因素、內環境因素等種種不同的原因，向選民說明。(高永光)
4. 由於向民眾說明報告也需要時間，所以，向選民說明報告政府政見執行的成效，現在應該已經要開始進行。(高永光)
5. 以往缺乏對外有力的文宣與說明，新聞局應加強此項業務。(黃富源)
6. 執行很重要，但說明更重要：(黃富源)
 - (1) 長篇大論比不上說故事。
 - (2) 數據比不上圖片。
 - (3) 說明要有分眾設計。(與市井民眾說話，應不同於與學者說話)
 - (4) 有時候民眾不需要說明卻需要傾聽。
 - (5) 可利用民調了解民眾對政策執行的感受。
7. 若未能落實者，未必需要解釋，以免引起爭議。但應做好準備，若為在野黨質問，需立刻予以合適的回應。(黃富源)

附錄五 第四次座談會 會議記錄

時間：99年1月15日

地點：國家政策研究基金會

與會人員：朱教授雲鵬、薛祕書長香川、郭進雄主任、賀麗娟專門委員、陳素豔科長、曾慶瑞專門委員、江國仁專門委員、趙教授永茂、許教授慶復、黃教授錦堂、歐委員育誠、

研考會人員：管制考核處翁科長栢萱、林視察珊汝、林專員亨然

會議記錄：

蕭全政教授：

- (一) 總統政見如何形成？其形成機制之狀況？
- (二) 當選之後，總統的政見又如何轉換成政策？如果用公共政策角度來看，其實涉及的是政策制定的過程，在轉換的過程難免會有選舉考量，稱打天下的階段，得到天下之後要治天下，但是人都不一樣，打天下之後要治天下，治天下不一定是打天下。在這種情況下，總統那些用來打天下的政見，在轉換變成要治天下時，如何銜接，是不是因為階段性的差別而出現內容上的不同，萬一出現不同，內容上要如何處理？

歐育誠委員：

民主政治有幾個基本概念：

(1)所謂民主政治，是政黨政治，也是民意政治，選舉的過程當中政策的形成當然要以民意為基礎，但選舉是一個多角動態的比賽，對手的策略，炒作的議題，利益團體的壓力，對政策的形成都會造成一些影響。所以要以民意為基礎的政權並不是那麼簡單以單向直線來形成

政策，其中就存在很多複雜的因素，例如民眾，民意，議題，他們交錯互動的結果就變得非常複雜。就從民眾說起：選舉的時候要收集民意，民意在哪裡？是一般的民眾還是關注選舉的民眾？如果沒有界定清楚，將來在政策形成上面會產生過度的針對性。

民意複雜如流水，多變，不一致，亦不可靠，所以在收集民意這方面，須了解取得的民意到底是真實民意還是多數民意。從議題來講，在選舉過程當中有很多被炒作出來的議題，尤其像反對陣營以及大眾媒體設定的炒作，這會帶動民意的走向，就形成一些假民意，民意的不理性。

形成政見的基本原則：問題的導向，競選政權的形成應該要注意到當前要解決的問題，其中要注意

1. 問題的嚴重性
2. 問題的急迫性
3. 民眾對問題關注的程度

由這三個面向來設定競選議題的優先順序。有效解決問題的考量提出，把解決問題的方案做為政見內容。所以問題導向形成政策有幾個好處

1. 可以引起民眾關注與肯定，解決現存問題，也就是未來要變成施政重點，未來執政就比較容易轉換成實際的政策。

2. 要階段性，有些政見會跳票的原因不是執政本身的問題，是客觀環境資源的問題，同時中央政府所面對的政務規模之大，決不是一朝一夕的事情。因此為了使政見在未來執政時能有效的執行，要發揮到最大化，所以在政策形成的過程當中要能夠有效的區分，短期中期長期的時間點來做為階段性，避免以後執政時面臨立即的檢驗馬上兌現的壓力及財政的負擔。

既然是以民意來做為政見，在導入政策的機制內需注意，

(一) 民意的來源，選舉以民意為依歸，要能抓住真實，最貼近，

最大公約數的民意，是有效政見的來源，民意的途徑除了有民調，另外還分兩部分，若沒有執政，黨的組織非常重要，地方要深入基層，明查暗訪，基層座談，坊間耳語，這些都是民意的來源，在中央有媒體的監看，收集分析研判，例如 yahoo 上面的新聞幾乎都是民視的新聞，中央應該要注意到，執政時除了黨的組織，政府部門的協助很重要，要透過研考的功能執行，所以各機關的研考單位就非常重要，要能夠得到真實的多數的理性的民意才是最重要。傳播媒體，菁英團體，關鍵人物都會影響民意和議題及政策的方向。民調是民意的黑盒子，可以操控民意來合理自己。所以民調有時候會框架民意。

- (二) 民意的轉換，想要取得政權或取得政權後的執政都是以民意為依歸。但民意的資料只是個素材而已，要形成政策需要有轉換的過程，現在的轉換通常都透過學者專家，往往產生一些落差。所以民意轉成政策之時，務實性及可行性非常重要。盡用學者專家有盲點，所以有兩個機制很重要，第一，我們在非執政之時，要轉換須靠智庫及各機關菁英退休後所組成的退休團體，借用其豐富的行政經驗。執政的時候政府部門要協助，這不光是黨的問題，行政部門不能置身事外。

第二個議題有三個意見，

- (一) 政見的不周延性，因為政見形成階段，政見會受到競選的影響，執政後客觀環境的改變，形成的政策就是不周延性，造成執政的困難，例如執政後發現政見超過財政能負擔的範圍
- (二) 大環境的變化
- (三) 利害關係人沒有認同，例如 ECFA 的簽署，政策推動就會被批評。另外就是炒作議題，因為意識形態而炒作的議題，使得政策不周延性。利益團體遊說的壓力，這些都是政策不周延性的原因。根據系統功能理論來談，民主政治系統就是環境當中輸入民意的需求和支持，在系統之內政府機關自己轉化的過程，

所以制定政策以後又把它輸出到環境裡面。所以民意和政府輸出政府政策之間，有一個反饋的系統可以做修正。這樣的政府政策才能推動及得到民眾的支持。從另外一個角度來看，許多政見的形成都是倉促而不周延，研究也很有限，有時候甚至僅限於學者專家，行政部門和政府之間欠缺溝通和評估，只是討好民眾，但是民意如流水，所以在這過程當中政策必須隨著民意的轉變而有所變遷，所以政策的落實程度應該以政策達成目標來看並不是僵化的說政策能百分之百的和政見吻合。

政策如何評估政見的轉換？

盡量以機關內施政績效管考與評估，把它結合起來，才能兼顧政見和政策的結合，同時可以減少管考和評估在成本的浪費，意思就是執政以後不光是黨的問題，政府的問題，因為競選團隊，黨團的組織，行政的部門，應該就我們所提出的政見進行全面性和可行性的評估，以及具體化精確執行的事項，並把它列成總目標，政策的議題，及結果導向評估的方式。總統選舉是一個高層次的競選，是一個廣泛性，全方位的一個施政的議題。在政見落實的程度上，我們要把它轉化變成專門政策的領域，像勞工政策，教育政策來評估這個領域的目標達成度，不必拘泥個別項目的檢驗。另外一個政見轉化為政策以後避免引起批評，政見落實評估是否要公佈，先考量針對民眾對政府整體施政的滿意度來做評估。

政見兌現的重要意義，民主社會裡理性選民的立場來看，投票的取向最重要的參考是什麼？一般來講不是對個人誠信的問題，應該是政黨誠信問題，總統是經過政黨提名出來的，所以得到政黨背書保證，所以就表示他和政黨之間值得信賴來跟肯定，所以政黨是在政見政策執行的過程當中扮演一個中介的角色，這個就是政黨。我們經常講政黨是一個選舉機器，但它並不只是一個選舉機器而已，它有它的功能，政策的執行、政策能不能實現

的過程當中有著舉足輕重的地位，這個都要跟政府結合起來。記得以前，黨的功能非常強，重要的人事案件都提到中常會去通過，重要的政策都提到中常會去報告，現在黨和政府之間的政策和執行完全都脫離了。

歐育誠委員：

政府對轉化的政策及政見轉換要說明，沒有轉換的更要溝通說明，馬總統在行政機關經常強調現在要推動政策必須要政策的溝通，政策的宣導、協調，沒有推動轉換的政見也要溝通和協調。外在環境客觀因素的變換，政見無法達成時就要講清楚，告訴民眾不是蓄意跳票，不要自己默認跳票。因此假設政見不能轉換成政策實施時，要有更佳的替代政策，這個就要行政部門去研究，替代政策也許比原來的更好，政策的轉變也把它說清楚，這等於是政府對民眾的一種契約，契約不能兌現，用另一種代替，不會跳票，而是調整和修正，強調優先順序的改變並不是政策的跳票。

許慶復教授

不論總統要選舉的時候所提出的政見或政策都是針對當時可能要面臨的問題，或是民眾的需求，才會提出政見出來，選舉到了，一定要勾畫出一個願景，選民有什麼期待，或是政府會面臨什麼問題。因此總統當選後有什麼政見要來實現，這跟提出公共政策的流程差不多，因此政見的形成要盡可能去考量應然面和實然面，以及可行性的評估。例如推動直轄市的升格。推出一個政策總是願景，不能一廂情願低估阻力，最後反而害怕反彈四起，被迫七折八扣，灰頭土臉，所以提出政策時當然政見最好兼顧理想與現實。

政府在選後應該做一次詳細的評估，將原本的政見擇其善者而從之，不善者而改之。選舉是一競爭過程，對手一定會找很多策略，但是負責政黨在選舉之後也許資訊更加明確，也許環境改變，也許人民

的喜好改變，也許出現了更好的政策選項，那爲什麼要堅持原來的政見呢？

政見轉成政策必須導入專業，就各項政策進行周延的評估，例如 520 後馬總統對各種公共投資所宣佈的種種政策，包括擴大內需分案中的縣市分配合作、經建會核定的項目、蘇花公路是否續建等爭議，常常不能完全滿足社會的期待，社會共識不足應該是主要的原因，究其原因，最根本政府在拍板定案以前沒有借重專業，應就各項政策投資進行周延的評估，然後把這些評估，理直氣壯爲政策做辯護。

有些政見實在不宜落實，或做不到的時候，應該要說清楚講明白，在法制上，政見根本無任何位階可言，當然不可能做爲施政的最高指導原則，當然在選上後不能把政見都拋棄不管，政見是一個願景，仍然有一定的地位，義理存在，但是把概念式的政見轉爲政策方案對執政團隊實在是很大的挑戰，如果環境的整體變遷導致政見要做更務實的調整，那應該跟老百姓講明白，這才是負責的表現。

周育仁院長

1． 政見形成的過程當中，候選人的參與程度：

馬總統在選舉過程當中花了很多時間參與政策白皮書的形成，每個議題大概都參與了兩到三次甚至更多，因此很多議題都有其個人的看法，但是相對於馬總統，陳總統在白皮書的提出過程當中基本上是由學者專家幫忙提，陳總統並沒有積極參與整個過程，所以也沒有太多個人的看法，主要是吸收這些學者專家提出的建議。

2． 參與白皮書形成的這些成員，陳總統這部分是以學者專家爲主，比較欠缺社會團體和實務工作者。理想性可能比較高，但是也許在實際方面比較欠缺。馬總統這邊當然也有很多學者專家來參與這個過程，但是他也借重很多所謂實務工作者或社會團體，或意見領袖或包括以前國民黨執政時期一些政務官的看法，

所以比較可以以兼顧理想與實際

3. 在選舉當中，雙方政見所扮演的角色不太一樣，馬總統非常重視政見，在選舉過程當中，政見白皮書是貫穿整個選舉過程，並希望能多設法把政策行銷給選民。

在這個選舉當中馬總統參與政見撰寫的這些成員對外是保密的，所以外面不知道是哪些成員，但是陳總統的撰寫團隊基本上是比较公開的，其有所謂的國政幕僚群等等，陳總統也希望能借重把這些名單公布，能夠爭取民眾的認同和支持。

4. 在當選之後，兩人在政見落實上也不太一樣，陳總統當選之後，他的政見並沒有被很積極加以落實或加以管考，但馬總統在第一波人事公布之後，馬上就要求被任命為部會首長的這些當事人來掌握白皮書相關的內容來規劃上任之後如何來落實這些政見把它轉化成政策，並由研考會來嚴加管考。

他們兩位一樣的地方是在雙方都非常借重學者專家來扮演政策白皮書撰寫的角色，另外雙方其實對某一些敏感的議題都沒有在政見當中提出來。在選舉過程當中，雙方對敏感議題沒有共識，提出來之後未必會加分，可能會失分，所以與其提出來造成爭議，倒不如暫時把它擱下，馬總統這邊包括兩岸政策，大陸學歷認證，大陸勞工開放，三都十五縣等這些議題都沒有提出來，像陳總統，包括國營事業民營化，健保，醫療費等等也都迴避。

做完比較之後，我們來思考兩個問題：

（一）對陳總統來說，政見比較偏像是裝飾的功能，很多政見事實上未必具有可行性，在選舉過程中有號召性，但是在選後萬一不可行的政見要把它轉化成政策，還要做管考，到底有沒有意義呢？這是我們要思考重視的第一個問題

（二）這些被迴避的問題，其實它可能是被社會大眾關心的問題，

卻沒有列入管考，對於政見以外，政府施政內容，其實再進行管考時也應該是個重點。

(1)行政院長在政見轉化成政策過程當中所扮演的角色，從憲法來看，我國總統比較像是虛位元首，不是像行政首長，沒有管道機制去指揮行政院，它比較可以透過政黨這樣的平台，馬總統那時候也不是國民黨黨主席，它事實上也沒有黨的平台去指揮。所以到底總統和行政院長在政見轉化成政策過程當中到底怎麼分工，及所扮演的角色？

(2)總統在競選時這些政見，在轉化為政策之前，是不是有做過財務跟可行性的評估。做一個競爭大位的候選人，跟實際上掌握大位之後不太一樣，所以在選舉過程當中基於選舉考量做出來的轉化為政策之前，到底是不是行政院各個相關部會有做財務或可行性的評估？或是當政見轉化為政策對整個財政負擔，預算，法案方面有何衝擊跟影響？

在政見轉化成政策的過程當中，有些成功，但有些會失敗，為什麼會成功？是因為政見本身可行所以成功嗎？還是因為行政部門能力很好，所以成功。或者是政見在轉化的過程當中，變政策，失敗了，為什麼有些政見沒有辦法轉化成政策？是因為政見不好，或有其它的原因？或是這些政府官員技術官僚認為政見不可行，上面也從善如流把政見也停下來了？

關於立法部門的角色，因為政見要轉化為政策，很多政策是需要預算或法案的支持，那這些預算根法案都需要立法院的配合，到底再轉換的過程當中我們立法院是如何參與這個過程？他們是不是能在轉換的過程中積極的參與到？

再來就是黨的角色，國民黨是一個執政黨，所以做為一個執政團隊，整個黨的政策不是馬總統個人的政策，而是屬於馬總統

和整個執政黨的政策，政策應是屬於執政黨的政策，透過執政黨的平台來整合總統府，行政院和立法院，整合之後，把由黨通過的決議送到行政院，行政院通過後再送到立法院，決議之後由行政院來執行，所以必須要有一個政黨的平台，把政見轉換為政策並加以落實，不知道在馬總統就職以後國民黨中常會在整個政見轉換為政策的過程中扮演什麼樣的角色？

最後，政見在選舉過程當中會扮演一定的影響角色，我們希望這些政見是經過很周延的做過財務評估或可行性評估，確實是民眾需要，所以候選人把它提出來。現任的執政黨，在野黨沒有資源。所以在任何一次選舉當中，一定是有一方是非現任者，它需要一個機制幫他去形成政見，所以在未來有沒有可能在政府方面，思考一個方向，有些國家是採用公費競選，我們有沒有可能對於像總統選舉能夠提供一些公費，來幫助總統候選人，來從事政見的研究或撰寫，讓這些政見能夠更具體可行。

許慶復教授

如果在選舉的時候，總統所有的政見必然要落實，或者是認為總統在選舉時所說的每一個政見都是對國家都是好的，這樣的思維就有點天真，選舉的時候提出政策沒有錯，但如果環境改變，資訊更加明確，或是人民的喜愛改變呢？就不見得要把政見落實了，政見不一定要落實，如果後來發現總統的政見對國家社會不好，那就不應該做，但是要跟社會大眾說清楚執政團隊現在的思維是如何，目標是如何，避免他們無謂的猜忌。

蕭全政教授

假設一個當選總統的人其所有政見都被肯定，也就是選民之所以支持你當選總統，是肯定你所有政見，這樣的假設是很有問題，不管這些政見是否真的對國家好，政見跟將來變成政策之後，

兩者之間是有落差。如果用最現實的角度來看，假設總統的得票率是 60% 比率的角度來看，顯然你的政見也可能只是被支持 60% 不是百分之百。所以哪一個是適合在當時的結構背景下變成政策，的確有一些是可以被討論的。

有關政見的追蹤全世界的確有很多民間團體有在注意，有列入候選人正式選舉的一個指標，包括日本，英國等，這些政黨或候選人的政見，有訴求做為人民要特定支持哪些政黨，候選人的研究或者發展的一個議題。但是基本上不是每一個政見都會實現，尤其在開發中國家或台灣的特殊政治對立之下，選舉語言或選舉的論述，執政語言或論述不同。提政見的時候，某些重要的政見要先做一些簡單的評估，它的可行性，以及相關附帶的正面效益及副作用，沒辦法實現的問題在哪裡也稍微提醒這些候選人在講話時不要誇下海口。

在政見裡面，尤其現在已經到第二年，陸續對政見實現會比較在乎，分為兩個部分

(一)已經實現的政見，他的效益是什麼？對國家社會的貢獻是什麼？這點要特別強調它。我們要去說明。說明我們執行的，實現的，對國家社會正面的效益是什麼。目前有一些還沒有實現或者現在評估中的幾個重要問題，如果要跟選民交代的話，執政以後政見的評估方面可行不可行以及沒有辦法執行的部分，當然要向老百姓說明、坦白，有些是沒辦法實現，有幾個理由

1.執行的困難，社會共識不夠

2.社會利益，相關團體的利益在哪裡

3.地方政府在實現上有些反彈，主要問題在哪裡或者是企業界，媒體提出來的爭議，甚至涉及到立法及行政院的爭議，這些爭議可能是新興的議題造成對新的形式，新的社會經濟的政治經濟或社會的形式改變了，使得原來對政見原來的評估裡面產生了新的形式變化而必須向老百姓解釋，只要大部分老百姓了解就好了，不可能讓所有老百姓支持你。這個部分的政策說明很重要，

把這些無法執行的理由要坦誠得像老百姓來說明，有執行的要，沒有執行的部分要分成一種是真的很難執行，目前預算的優先順序的困難，預算的限制，或者社會的共識，或者一些新的情勢改變，包括媒體，立法院，地方政府，社會團體的新的形式出來，說明給老百姓了解，將阻力或批判減到最低。很難面面俱到。

最後一點，我們現在有很多政黨補助，包括候選人及政黨補助，這個補助在國外來講都是在智庫及政策研究上，但是國內好像不是很強調這個，在政黨補助裡面，尤其哪些層次的選舉應該是落實在政策研究，這是在先進國家非常重視，沒有研究就沒有政策，沒有政策就沒辦法讓老百姓了解政黨要做什麼，所以政黨除了人才，就是政策，這個部分應多主張，對於政策研究及評估應給予更多的

內閣制的政見就是完全轉化為政策。德國會在選完之後去追究有沒有落實政見，非常徹底。競選的時候，如果肯定不會過半，要先說跟誰聯合執政，大選的時候要講得清清楚楚，這就是事後的落實。因為內閣制，在議會有過半的多數。反之總統制，因為總統選舉跟國會選舉分開，甚至會有分裂政府。內閣制則不同，多數黨出任閣揆。台灣的總統政見會有太大的缺失，各種議題都會關照到。真正的問題是在選完之後怎樣轉化成政策的部份。當選了之後要有一個策略性的規劃，政見上百條，哪些是要優先的，哪些可以慢一點。當選後要有一個比較策略性的規劃，最好是訂出一個立法計畫。尤其像現在，媒體、府院黨，對立法院更高度關注、盤整，那些已經實現，哪些還沒完整的盤整，策略規劃，哪些應該要趕快、限期推動的。所以要策略規劃，當然立法院有優勢的時候，但決策要給部，部還是要負起這個決策的責任。部怎麼把政策做的非常貼切，不會失控。能夠非常清楚的掌握到總統政見的意含，執行出來。部長要能夠把政策跟政見的構想，在考量細膩、完整，然後去推動。手段上用新公共管理，這些比較省錢省時省力，有宣傳效果的策略構想。接下來是考核，這個時代考核是有困難，因為研考會要去考核，但是現在的部會很專業。尤其現在府院黨都是執政黨在職政，這時候怎樣去快速有效的推出合於

人民需求的政策，善用立法院的多數去貫徹。如果是分裂政府，也就是說總統所屬的政黨在國會沒有過半，這時候就可能會滿辛苦的。有幾種模式，一種是聯合內閣，一種是聯合執政，比較理性的。也許有一種比較劣質的，比方說扁時代，這種衝撞，掌控媒體，盡量繞過國會這些。府院黨應該要適度的講清楚他施政的優先的項目，要求部會首長要擬出政策，府院黨要在立法院過關。

德國的政黨結構是兩大三小黨，比較穩定，如果一定不會過半，那就會問說兩大黨要跟什麼黨做聯合內閣，基本上是不能反悔，不然就是欺騙選民，我們準總統制比較不會有這個問題。

選舉所主張的不一定代表最後的政見跟政策，而是應該以政黨提出來的聯合政見。例如每個議員的選舉過程都要提政見，最後看政策是誰的政見，是政黨的，還是個別組閣的議員的政見。

德國是連閣揆在選前大家就知道，不分區第一名就是閣揆，兩大黨的第一名就是閣揆，連閣揆都很穩定。基本上選完之後一定要聯合內閣，要簽書面協議，放在聯邦政府的網頁就可以看得到，談得非常細膩，各部會重要的施政項目都非常清楚。當然組閣的時候會有讓步，在選前就告訴選民要跟哪一個黨聯合，讓選民可以預見票投下去之後未來會變成怎麼樣。

薛香川秘書長

政見應該要粗到什麼程度，細到什麼程度？美國的選舉歐巴馬是一個字叫做 **CHANGE**，以前雷根更簡單了，「你現在比四年前更好嗎？」那時候他是一個挑戰者。八年前，陳水扁就是掃除黑金。四年前就是台灣中國一邊一國，愛台固台。其實政見不要太細，太細的話會搬石頭砸到自己的腳。以後不好作。可是有很多因素，變成現在四百多條。可是馬總統政見的形成是非常有利的，馬總統認為政見一定要實現。他在台北市政府的時候，政見落實了百分之九十幾，做了非常多的事情。候選人的個性，是一個非常重要決定。另一個很重要的原因，就是以前自己寫政見自己做。馬總統是選擇比較細的，那是台

北市政府的經驗，他覺得要替人民做事，一件一件做出來，然後四年之後做了百分之九十幾。他覺得政策要到這個程度，所以政策要粗要細，跟候選人非常有關係的。可是如果站在國家的立場來看，第一個是兩岸的問題，三通不能通，後面還有兩岸的問題，國內最重要的是貪污腐敗，經濟不好。經濟我們國民黨執政的時候都還是亞洲四小龍第一，但是八年之後是亞洲四小龍最後一名。假如你政見原則很多，方法很少，人家聽了沒有感覺，這都是選戰經。所以從幾個大方向，比方說兩岸的部份要開三通直行，國內的問題是貪污腐敗，經濟不好，失業率高。馬總統很小心，他不隨便相信數字，還去雙重確認過。經濟要發展就非常複雜了，long stay 不是外面看那麼簡單，當初的想法是這個週末去高雄，下個週末去花蓮，這樣老百姓沒有印象。我說你去那邊要住一個月，都在高高屏跑，不管喜不喜歡都會看到你的新聞，這樣才有用。深入民間瞭解疾苦，其實就是政見的來源。這個地方有什麼問題有什麼需要。地方上發現問題，每一個地區，long stay 完了之後，最後一天有一個區域經濟發展論壇，每一個縣市長要來說發展這個城市的願景。最後馬總統會發表如何發展這個區塊。他的政見是深入民間真正需要的。

例如馬總統去住在農夫的家裡，體會農人有什麼。過程當中把真的問題，跟不是真的問題分開。但是有一些也是因為我的對手講出來什麼，或者我怕我的對手講出來什麼，我先講為先。比方說老農津貼。原來是三千，後來加碼，這就是選舉。

政見形成有時候沒有太大的自由。選舉就是要勝選，只要不違背大的治國方向就會去作。上一次選舉有一些東西講得太細，自由度不大。應該留下一些迴旋的空間，這是政見的建議。政見如果是目標的話，不會有問題，比方說經濟成長率要達到多少，這個沒有問題。但是如果講到怎樣作的話，就是比較細的東西。當選之後，政見要不要轉化成政策，這個完全是要看當事人的政治策略。完全取決於政治策略。什麼時候作怎樣的策略最有利，當然不違背治國方向，就應該去作。當然，政見本身既然講出來，也對政策形成有約制性，因為政見講出來不能履行，也有政治效應。所以當選也是政治策略，繼

續能夠有效執政也是政治策略，一切都是政治策略，最擔心就是沒有政治策略。

朱雲鵬教授

以 ECFA 為例，這個是在政見裡，但是政府裡沒有人知道什麼時候要實行，後來有很多工商界的人，來反應說不能不做，因為東協加一要生效了，他們的產品，東協賣一百塊，他們要賣一百零六塊五毛，有的要賣一百一十四塊，那怎麼賣，這不是逼他離開台灣嘛？但是政治策略裡面有一塊是溝通，就是要讓老百姓知道政府為什麼要做這個政策。所謂政治策略就是要先想好說，要不要做，先決定，決定做了之後，要怎樣做。一決定之後，各部會就要去宣傳。對於一般老百姓來說，每天吃飯吃得好好的，日子很好。為什麼馬政府丟個 ecfa 出來？沒有上位政治策略，一個好的政見變成政策還是會有問題。當然現在正在改正當中。政府要實施三都十五縣，全部要想清楚，哪些環節有什麼政治效應，都要評估。每一個選項都不是不能做，但是這個選項不能由二級官員來決定，不能夠以行政便利來決定，而是要有長遠的策略。

內政部社會司

政見要實施當然在過程當中可以做一些條件的限制。像是扁總統的時代，說要發老人年金，那當然對人民來說就會覺得現在地方政府已經在發了，中央政府還要跟著發嗎？還有這個錢嗎？但是余政憲當部長的時候他就要求要做。乍聽之下好像每個人都有，但是其實有限制，就是要再國內住滿半年，軍公教領有月退得不能領。所得超過五十萬不能領。不動產超過五百萬不能領，已經被照顧到的不能領。有條件的實施可以接受，不實施不能接受。老人家拿到三千塊也不錯。政策上來講，必須要有條件上的限制。講到八八水災，整個政見跟政策實施的方向，要讓民眾去瞭解、要溝通。

經建會賀專門委員

人力處負責的就是 633 的失業率部份，520 一上任之後，最先由經建會協調，如何管考相關的政見，這時候開始著手協調各部會。事實上，對於促進就業的部份，從民國九十年就開始在做。尤其是在九十一年九十二年，失業率高達 5.1%。後續因為沒辦法立刻縮手，在失業率降到 4% 的時候，經建會決定回到勞委會各部會去做就可以了。所以當時接到這樣一個政見之後，如果失業率要降到 3%，那就不能不做了，原本我們認為失業率在 4% 是一個自然的狀態，但是如果降到 3%，是一個很大的挑戰。如果只靠經濟成長，是不可能降到 3% 的。當時有問，這個 3%，是馬上就要達到，還是四年或者八年後，但是一直得不到明確的訊息。所以問了很久。終於問到說，有人下決定說是四年，所以經建會擬了一個四年的計畫，就是民國 98-101 年，用四年的時間把失業率降到 3%。當然不是說光讓失業率降到 3%，前面的 6% 也要一起帶動。所以這個計畫比較朝向中長期的作法。

我們大部分在中長期的就業訓練，名額增加還有獎勵創業，能夠真正創造出長期穩定的就業機會，原本在八月的時候失業率升高是正常的狀況，因為畢業潮的關係。但是到九月十月還在繼續增長就代表整個就業市場是有問題的。到了十月的時候院長也有積極的招開跨部會會議，很快的我們就弄了一個 97-98 的短期促進就業措施。還沒有開始中長期計畫之前就先做了一個短期的促進就業的措施，一開始的時候希望做到 98 年 6 月，但是後來想到 6 月又是畢業潮，又是失業高升的時候，所以往後延到 12 月。我們希望經濟成長率好還要更好。從人力資源的觀點來看有困難，經濟成長率在去年是負的狀態之下，一下子要竄上來比例要成正向的很容易。但是對於失業的人就是六十幾萬，當廠商要開始僱用人的時候才會有成長。今天我們有看到好消息，台積電要三千人，聯電要一千人，但是都是高科技的廠，是資本密集的產業。但是中小企業面臨到技術斷層，結構性失業，還有年齡問題。我們是認為失業率要降到 3%，是非常大的挑戰。

請教一下賀專門委員，關於 ECFA 簽署，你們曾經幫忙預估過就業的影響嘛？還是就直接接受中華經濟研究院的那個數據？

這個部份，在行政部門一直都是機密，經建會一直都沒有被要求作這樣的評估，直到我們收到消息，經濟部那邊已經有一個資料出來。但是勞委會又做了一個另外不同的數據出來。所以才會變成由經建會出來協調，現在同仁們正在處理當中。勞委會有三百多億的基金去做這一塊。事實上我們在做促進就業的同時，97-98 短促之後，會有失業者流回市場，所以勞委會做了一個就業啓航計畫，針對弱勢勞工，刺激雇主僱用他們的意願。傳統產業會受 ECFA 影響的，雖然說不能一對一的去處理，但是大方向上我們對中高齡或者技術比較落後的勞工給予就業的服務。

法務部曾專門委員

政見變成政策，我們都是事務官，做的是執行面的工作。目前為止最重要的是反貪。現在在國際透明組織裡面，公部門都是列入評比的項目，以往都認為貪腐是公部門的事情，現在私部門也是一個很重要的評比項目。法務部自從馬總統上台之後，對企業也倡導一個反貪腐的工作。提出一個企業誠信的問題，部會首長除了執行力之外，協調溝通能力也是不可或缺，企業誠信的部份，不是法務部一個單位可以做的起來的，因為法務部只有棍子。對企業來講，一提到法務部，就是想到懲處，如果法務部提出來的話企業接受度不會很高。但是如果有其他部會幫忙提出，比如說金管會，經濟部，有相關法定可以協助的話就會有利基。今年我們的目標就是結合金管會、經濟部、經建會相關單位，讓企業知道企業貪腐也是影響國家競爭力佔了很重要的地位。

教育部陳科長

教育部在執行總統政見的這一個部份，有兩個很不錯的時機，第一個，在 520 之前，研考會其實有請我們就整個 97 年的施政計畫做一個調整，之後在 98 年底，等於是說現在的施政計畫不是一次報四年，然後都不能動。大概 10、11 月份，每年都可以做滾動修正的。鄭前部長也都一直要求要把這樣的策略結合在整個施政計畫上。吳部長來了之後整個施政的主軸也都是扣著這些政見。我們都已經把它轉換成政策了，每個月的月初，都會有一個首長幕僚會議，會整理成總統政見的最先回應資料。當初馬總統在十二項的教育政見白皮書裡面，轉換成實務執行重大政策跟計畫，總共有十五項，每個月的會議，由督導次長逐項報告最新進度。當然也有做不到的項目。我們有提出高職學生免學費的政見，當初沒有寫到很細，要四年或是八年來落實。最保守的是一任四年中長程是最穩當的。我們當初評估要一步到位，一年要多一百多億，以現在財政困難的情況下不可能做到。所以有調整，提出 100 年配合總統政見或一些重大指示計畫經費。民國 100 年度教育部要多加 300 多億，300 多億怎麼可能都給教育部。所以我們跟院長報告，高職免學費的政策搭配縮短公私立高中職學生差距，有設方案一、方案二、方案三。我們不是做不到，因為一開始的時候沒有設排富條款，所以現在需要做一些門檻。還有一個實例，要降低國小班級到一個班級二十五人。以現在的狀況，一個班級是二十九人。如果明年度就要直接落實，在各縣市政府調整班級人數上，還有預算跟員額的配置不會一步到位。100 年還是 29 人，101 年降到 28 人，逐年降低，降到政見的要求。這時候可以跟全教會，還有教師團體社會大眾做報告。我們逐年在降。在 103 學年度，幸運的話也都是第二任了，民眾也有看到我們是有在逐步落實的。因為一步到位有太多的困難。但是不能不做，也不能不說明，要說明的是調整的方案，然後要跟行政院，甚至於部長也會跟政務委員跟總統做報告。必要時也會尋求執政黨委員黨政平台的支持。

另外有關於管考的方案。我們每個月都這樣逐項逐項的檢討，像研考會在列管總統政見的時候，是使用所謂的應辦事項，也就是秘書長有說得 414 項，很細的來做管考。在教育部的部份，教育政策就有

117 項，等於是佔了四分之一。後來發現，比方說有一個執行面的問題是檢討多元入學方案。我們是 89 年開始推多元入方案，也就是把過去也太多歷史的部份寫上去，也當然有歷史軌跡可尋，才会有現在的問題，但是就會流之細瑣。教育部也曾經行文給研考會，表示有把政見落實在部裡重要的部務，甚至施政計畫在推的部份，那是不是能夠讓我們修正應辦事項。當然研考會也很幫忙，確實有達到就幫忙解除列管。教育部現在在列管事項裡面的大概還有 50 幾項，都屬於中長程。是不是有一個請求是說，不該用應辦事項去作列管，而是在具體策略上達到總目標，我們分年目標達到了沒有，應該要用總目標去管控，而不是很細的應辦事項。

研考會翁科長

414 項應辦事項的部份，是不是要抓大方向，抓重點，不要放那麼多的具體內容在上面，變成民眾也不知道重點在哪裡，這是很政策性的決定放 114 項。

當初在整個政見要形成政策的時候。要逐項逐項來，要鉅細靡遺的轉化成政策。之前 long stay 去哪裡講什麼話，那時候當選之後研考會趕快收集，總統講過什麼話。所以不僅限於政策白皮書裡面的內容，包括很多場合，下鄉跟民眾承諾的這些東西都有把它轉化成列管的 414 項。所以各部會常任文官，執政黨怎樣決定就怎樣配合。包括現在行政中立法怎樣規定就怎樣做。總統政見 414 項怎麼來的？當初在競選的時候，總統也沒有說所謂的 414 項，只是在規劃的過程中，整理出來有 414，再請各部會整理出來的應辦事項。研考會有分短中長。短程是六個月，中程是十八個月，還有十八個月以上，就是包括可能沒有辦法在四年內完成的，可能要八年的，也算是十八個月以上。可以討論的是，總統政見在列管中有狀態的改變，有定義性的標準，達到怎樣的程度研考會就可以解除列管或者自行追蹤。比方說以完成的有幾個標準，如果是立法已經完成的而且已經公佈實施像政府再造，總統也是把它列為政見，如果說立法院通過了，總統公佈，那我們就

可以解除列管。包括各部會，成立農業部，或者科技部。可是有一些已完成的內容往後還是會有檢討，比方說持續性工作的，還是會把他列為應辦事項。

例如擴大培訓環保志工，這個應辦事項，列為一項，這個當作政見有時候會覺得太細了。這個研考會會自我檢討。

只是我們在委託研究的過程裡面，像總統政見的 range 在哪裡，不要說太多，讓各部會很困擾。或是說，他們在執行上很困擾，我們算在執行中，那執行率不是很高。既然跟民眾說 414 項了，去年公佈是完成 79 項。這還算差強人意，但是民眾會用四年來算，那就會有疑慮。各部會在執行政見的過程中會有一點窒礙難行，時空環境變遷，要調整，事實上馬總統在 97 年 6 月份的時候他也有提到，其實可以報準調整，甚至取消追蹤。這其實都可以考量。經建會有規劃愛台十二建設，去年十二月初才核定，已經一年半的時間。其實這一段時間會去調整愛台十二建設的內容，並不會當初一開始怎樣就怎樣。可能會逐步調整。最後補充一點，執行成效部份，研考會例行性對各部會每個月填報，我們會去變成動態的管考，研考會還是會去看。比方說之前有去看大陸觀光客，阿里山，日月潭，為什麼陸客一直沒有辦法進來，是不是基本條件不夠？研考會就要去做一個動態的查證。像農委會的部份，總統很強調中南部農產品要國際行銷，我們去看如何規劃進行。或是原住民永續發展的部份，都會比較動態的去執行，也更能發覺各部會困擾，透過政策上去解決。這個都是可以加強可以落實的。

民政司

總統候選人所提出的政見是不是有費用的補助。現在對於總統候選人競選費用補貼是政黨領取，概念上屬於補助政黨。現在政黨的補助金，依照全國部分區的選票一票五十元。過去把政黨補助金提高到目前的額度，國家發展會議曾經做過一個決議，這個費用應該要用在政策研究。這個涉及到政黨內部對補助金的運用是不是有這樣的考

慮，當然政黨法也是總統政見的列管理面，現在也正在做立法的工作。內政部也會考慮有沒有可能把補助費用裡面把一定的費用限於一定比例的經費用在政策補助。至於區自治，民政司業務，被列管的是政黨法草案，還有恢復婦幼節的放假，關於三都十五縣區自治，當初沒有放在政見裡面。在恢復婦幼節放假來講，原本揭示的主張是凸顯對於幼兒保障跟婦女人權的重視。事實上，對於這個婦幼節一直有在討論，行政部門都朝向是說分開有不同假日。過去曾經在民族掃墓節前一天放假。後來這個政見被列管的時候，對我們來說，整個政策的選項裡面並不是一個很重要的議題。內涵的部份，跟過去行政部門的政策有一些出入。對內政部來講，剛開始是沒有一個對話的對象，可能是澄清一些過去的作法就足夠了。未來可能會循研考會所說的機制做一個呈報。

教育部陳科長

應辦事項是怎樣形成的？比如說教育部有十二項重大的總統政見，我們把它轉成十五項具體的執行政策。政策會有實施計畫、策略或辦理事項。所以業務單位就寫，寫了之後就變成應辦事項。教育部裡也有相類似的例子，加強親師互動，營造優質環境，裡面當然有一項，落實教學正常化，這個教學正常化是一年三百六十五天每一個學校一個老師都要執行的。這一項是常態性例行性的業務，就會一直掛著。但是年度在檢視，要提出數據交待的時候，研考會會用 414 項去算，一個五歲免費入學，跟促進幼托整合，這個部份對應的應辦事項有 7、8 項，要所有應辦事項都全部做到才叫做達成，沒有做到的話就用 414 這樣百分比下去除，當然數字就會差。對民眾來說，這個團隊都只達成百分之十。但是不是事情沒在做，可能是應辦事項太細瑣了。計算的門檻高，這樣子除下來，只有百分之二十幾。怎麼可能呢，大家拼了一年怎麼可能只有百分之二十幾。每一項政見都把它轉成重大的施政政策在執行了。所以我們每個月在檢討總統政見的回應的時候，我們自己內部就設計了一個表格，列出分年計畫，分年執行目標？最後填報給我們達成率。有時候有的是季節性的，因為教育部計算的

年度是學年度。有些具體的數據要是寒暑假，或者是說有撥付相關經費才會有數據，每個月沒成長都沒關係，但是最後年度目標達到多少。這樣的計算方式，讓民眾對我們的觀感，或是我們給民眾的觀感，比較不會那麼差。大家都說兩年來你們才作到百分之幾。我想這個研究案可以建議研考會把計算方式作一個調整。

蕭全政教授

研考會過去每次施政表現的考評，有自己評鑑的等等。很多的指標實在是很難。我常常想一個問題，我們玩理性模組，但是人本來就沒有那麼理性，那把它假設的那麼理性，本身就是不理性。有很多東西，粗跟細，具體跟抽象，要適可而止。在這次研究案裡面做一個綜合性的建議。很感謝各位。

附錄六 第五次座談會 會議記錄

時間：98年3月17日 14:30-16:30

地點：台灣大學國家發展研究所 202 教室

主持人：周教授繼祥

出席人員：黃教授錦堂、陳教授明通、陳教授清秀、葉教授明德、劉教授復國

列席人員：楊清富

主持人報告：周教授繼祥

今天座談會的主題主要是在於如何看待總統政見，假如說在帶有雙首長制色彩的政府體制下，行政院當然由研考會來負責追蹤列管，而各部會也由秘書處或秘書室來列管，但是在現有的人力與經費下，幾乎都沒有專人負責。如果總統真的這麼重視政見的落實，是不是應該要有專人負責？例如由總統府專門負責？我們希望今天這是很開放的討論，尤其在作多位專家學者都曾在政府部門服務過，希望各位學者專家，由學術及實務的角度出發，對於當前我國總統政見的執行、列管與成效評估提出建議。

陳教授清秀：

- 一、 競選政見是總統候選人研究國政、前瞻性的看法，並且提出政策、未來當選後的施政目標，當然值得肯定。但是政見是在當選前提出，可能比較偏向民間觀點，因此上任後會有所調整、修正，政見並非不可調整，也不是 100% 要實現。
- 二、 最大的關鍵在於總統候選人與總統的高度不同，所能掌握的資訊也不同，甚至沒有經過成本效益的評估，如果政見太多，反而不利於總統的統治高度，甚至模糊國家發展方向。因此，對

於政見的兌現不能過度執著於個人誠信問題，而應該要成就最大國家利益。

- 三、 在政見的列管上，目前是單向列管，無法詳細評估、調整，例如募兵制，在沒有仔細評估政府財政負擔下，就要強力推動。事實上，一個草案應該要先進入政府部門評估，然後再決定如何執行，總統政見不該有高度的拘束力，要先詳細評估再來列管，並且依實際狀況提出配套或修正，畢竟公共事務有其專業性與複雜性。
- 四、 研考會的列管欠缺一個重要前提：欠缺審慎的評估與調整，個人的誠信問題不能凌駕於國家利益，執政者應該要謙卑地實行，隨時保持反省的狀況，而且如果是全面落實，那就等於沒有方向。

陳教授明通：

- 一、 其實問題的本質在於總統候選人提出太多、太具體的政見，在陳水扁競選的時候並沒有太多具體的政見，因為這樣容易被檢驗、打擊，一旦無法落實或有所修正，馬上就會招致在野黨、輿論的批評。但是政見是候選人與選民的政治契約，當政見與實際狀況有落差時，政見與政策如何銜接？如何將政見轉化為全民共識？召開共識會議是一個方式，例如陳水扁時代的跨黨派小組、國是會議。在政府制度無法改變的情況下，用共識會議來轉化（或解套）。其實政策白皮書提出的政見問題不大，最怕的是競選過程中的加碼行為，例如老人年金，而這也是當選後最大的問題。
- 二、 研考會係對政府政策進行管考，政見到政策必須有轉化的過程，包括經過行政院會通過、國會通過，應該敦促各部會研究將政見轉化為政策，而非由直接轉為政策。

葉教授明德：

- 一、 由於定期選舉的關係，造成政府的施政必須講求效率，所以執政者首先要訂出一個管考的時間點，例如就職滿三年，告訴人民你已經作了那些事情、實現哪些政見。
- 二、 若政府必須要實現政見，民眾是不是能夠接受？這可以透過下次的選舉來檢視，另外還有輿論的監督、研考會的內控。
- 三、 政見的落實必須要溝通說明，這也是政府比較欠缺的地方，似乎政府並沒有溝通的動機，其實部會要主動說明政見實現的狀況，然後接受選舉的考驗。

黃教授錦堂：

- 一、 400 多項的政見不能夠全部都重視，必須要有戰略觀與迴旋的空間。目前我們採全方位的列管，研考會也安排到府報告政見執行情形，包括部會、白皮書撰稿者、智庫都有人到場，另外重大政策也會到府報告，例如政府改造、健保調漲等等，所以可以看出重大的政策係由總統府裁決。
- 二、 政見要不要照單全收？這涉及到總統的誠信，但是國家資源可能會全部攪和進去，欠缺調整的空間與動能，所有政見幾乎涉及各個部會，是否會因為太過高度重視落實結果，造成各部會欠缺能量做新的事情呢？
- 三、 政見執行要與時俱進，必要時要增刪、包裝，但是目前總統似乎是以下由的方式來處理，例如約見立委，但是對廣大民眾的說明不足。
- 四、 目前國家重大政策幾乎都由總統裁決，但是總統的幕僚能力是否足夠？甚至總統的幕僚是誰呢？對於政見的執行必須要有階段性的方案與作法。
- 五、 必須加強與立法委員的溝通，例如美牛案就是一個例子。

劉教授復國：

- 一、 首先要釐清一個問題，總統落實政見是否與政績劃上等號呢？既然目前已經有一套黨政協調機制，理應由府、院、黨三位秘書長就大方向進行協調，簡單評估、分級界定，最重要的是實現政見是否能提升政績、獲得人民支持呢？現在當前的情形欠缺評估過程。
- 二、 政見與政策當然會有落差，執政後如何重新策定政府的目標？如何利用轉化或解套的方式來回應社會民意呢？
- 三、 要考量到行政官僚反彈的慣性，例如務實外交、活路外交，所以從政見到政策，應該要有合理化、轉化的過程，以化解官僚的慣性。

陳教授清秀：

如果堅持 100%兌現競選政見，對於國家是不是真的有利？而政見轉換為政策是否應該更加周延？

陳教授明通：

政見是總統的政治承諾，但是關鍵應該在於人民的感受，人民需要什麼政策？兩者有落差或歧見時，政見與政策間需要有轉換的空間，透過共識會議來作為凝聚全民共識或尋求解套的方式，最重要的是，政府的作為必須要快速反應人民的需要。

黃教授錦堂：

人民滿意度低落的關鍵還是在溝通問題，但是因為選舉關係，所以總統有時間的壓力，從總統到行政院長、各部會首長，應該盡可能

利用各種機會不斷說明政策，並且要有戰略性的思考，能夠提出階段性的說法。

葉教授明德：

政見執行的過程中，政府的策略是否妥當呢？其實現在有高層會議、中山會報、中常會等等意見溝通場合，但是在選舉的考量下，政府所採用的策略能否反應當代的價值？例如房價的問題，雖然政府說了很多，也提出很多對策，但是大問題要講清楚，包括你的目標是什麼？你要花多久的時間做到？用什麼手段？如果政府自認政策良善，為什麼人民聽不進去呢？

附錄七 期末報告審查意見回覆表

	審查意見	回覆修正情況
廖教授達琪		
1.	研究方法列的很多，但實際上沒有全然做到，如「研討會(頁6)」就未執行(後續說明有執行，但文中未提及執行的日程及做法)。	研討會已於2010年3月26日(星期五)舉行，並且研究團隊已將當時研討會蒐集的意見，納入研究案期末報告之寫作(頁6)。
2.	各國比較上，多偏靜態法制面，少現實動態面資料之蒐集分析。	受限於研究能量、研究時程，研究內容之探討不可能無所不包，研究團隊將研究重點放在靜態法制面，也是因此層面較長久固定，設計過程經深思熟慮及集體思辯，應較具參考價值。然研究團隊亦認同審查委員意見，此建議可作為日後相關研究之參考。
3.	研究議題有三大項(政見形成、落實執行、成效評估)，但研究架構及假設，只關注於政見形成(頁13)，稍涉及轉換政策(頁13、15)，但完全不佳，關照到「落實執行」及「成效評估」。	頁13之研究架構，為本文第二章「當前總統政見形成機制及轉化為政策機制之研究」之「子研究架構」，本與後續章節討論之落實執行、成效評估等部分無關。
4.	對於政見轉換政策過程，計劃中完全著重探討行政立法部門權力的影響(頁11、13)，而其他的因素(如預算、國際因素)都略	受限於研究能量、研究時程與研究成果的篇幅，對於研究主題之探討不可能無所不包。研究團隊

	而不談，或只點到為止(預算政治學的提出，頁 11)，甚為可惜，也不完整。	必須針對研究主題與研究範圍予以界定，第二章研究完全著重探討行政立法部門權力，此乃研究途徑、研究方向與研究範疇之界定與選擇。但研究之範圍也不限於此，例如建立政見轉換為政策之再評估機制，即非行政立法權力互動之影響。
5.	各國現實動態面資料(政見形成及轉換等)可以再多蒐集相關資料(透過我國駐外單位)。	可參考第二項意見之回應。
6.	因為議題太大，又涉及三大主軸，研究結論很難完整契合研究議題，尤其做了三國之比較，三國經驗如何汲取，以挹注到原本的體制中，本報告未融合統整或做取舍分析。	蓋我國政治制度、歷史脈絡，與他國出入甚大。審視他國制度後，研究團隊認為可直接模仿和承襲之制度不多；在未能對應國內需求情況下，為模仿而模仿，並不一定產生正面效益。部分建議，乃是綜合觀察他國運作形式，間接推衍而得，但甚難說明係直接繼受哪些國外制度。
7.	結論中提及「向公眾報告政見落實績效」，但在前面的敘述及探討中，均未提及此一部份。	已於第 2 頁中加以補充。
8.	研究建議有部分含有「道德宣示性」說法，不夠具體(如(二)、2 及 4)。	此二建議確實是過去政策研擬、推行過程之中，較易忽略的層面。已補充說明於頁 xii。
9.	有部分內容不明，如(三)『「善加利用黨政平台，設計「跨部會執行小組」』；其實不需黨政平台，目前跨機關的橫向協調，已有類似小組的組成及功能。	已加以調整修改，見頁 xiii。

10.	有些建議與本計畫似無直接關連，如(三)、2(前言頁)。	許多總統政見，無論化為法令或是預算，皆有賴地方政府的執行與落實。地方政府施政能力，亦決定總統政見落實成效。本報告提出強化地方政府施政能力的相關意見，與研究主旨並非無關連。																							
11.	<p>建立一理論架構，目前第 13 頁的架構無法涵蓋全部主題，建議將「政見形成」的部分獨立出來，而將「體制」與「總統」對政見心態建立類型架構如：</p> <table border="1" data-bbox="320 936 794 1397"> <thead> <tr> <th></th> <th></th> <th>總統制</th> <th>內閣制</th> <th>半總統制</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td rowspan="2">工具型</td> <td>執行</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>評估</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="2">目的型</td> <td>執行</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>評</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			總統制	內閣制	半總統制	工具型	執行				評估				目的型	執行				評				贊同審查意見所提之思考方向，惟此建議牽涉到整個研究架構之更動，恐難全盤依照審查意見修改。
		總統制	內閣制	半總統制																					
工具型	執行																								
	評估																								
目的型	執行																								
	評																								
12.	政見形成部分，建議分成決策理論來做思考架構(如有限理性、incremental 及 garbage can)。	贊同審查意見所提之思考方向，惟此建議牽涉到整個研究架構之更動，恐難全盤依照審查意見修改。																							
13.	關於提供政黨之財務資源，建議多參考內政部及中選會現已擬訂之相關法令。	本研究團隊已參考內政部及中選會擬定之相關法令。																							
14.	建議參考研考會委託「橫向聯繫」之計畫，來研議政見轉換政	已將「強化中央行政機關橫向協																							

	策之機制。	調機制之研究」一書納入參考書目
張教授四明		
15.	本研究兼採文獻分析、焦點座談、深度訪談等質化分析途徑，並透過美、德、法三國比較研究總統政見的相關制度，學術研討會等形式來彙整規範性建議，在研究方法的規劃與操作上，尚稱允當適切。尤其是文獻分析的範圍涵蓋面廣泛，包含民主憲政、公共政策、政黨政治、主要國家憲政經驗等題材。	認同審查委員意見。
16.	整體來說，研究資料的蒐集相當豐富，除前述列舉的文獻資料分析，有高達 5 場次的焦點座談會，美、德、法三國個案比較研究。惟研究報告並未檢附有關研討會的舉辦時間與論文發表成果，宜說明研討會成果應用在本研究的情形。	可參考第 1 項意見之回應。
17.	本研究只列舉美、德、法三國總統政見相關處理機制的特色，也針對三個國家相關制度的特徵進行比較，如表 5-1，惟研究目的既是以跨國個案比較，宜再補充我國總統政見相關處理機制與三個國家的異同點，才能具備較為完整的比較研究圖像。	我國總統政見處理機制，已於第五章第一節中整理及描述。由於我國相關機制描述篇幅較長，未與其他國家放入同一表中對照，但研究團隊已將此資料納入綜合考量。
18.	第二章探討當前總統政見形成及轉化為政策之機制，屬於台灣經驗的重心，但在相關理論及文獻的引用上略嫌單薄，尤其是相較於第四章各國總統/總理政見處理機制之比較研究，這部分已	選舉政見之形成為選戰過程之重要環節，然在資料蒐集過程中，有關「當前」我國選戰過程之記錄與研究幾付之闕如，競選團隊甚至視為機密而不願公

	<p>有相當多的經典文獻引註，第二章引用文獻仍有大幅改善空間。</p>	<p>開，故研究團隊僅能透過訪談的方式，試圖理解政見形成過程之真相。第四章各國經驗固然有其價值，但是多為各國制度設計面之靜態探討，或特定之個案進行說明，與本章著眼於「我國」實務上選戰過程中更具體的政見形成與轉換細節，仍有相當區別，故本研究區分兩章進行處理。文獻的不足實為本章研究上之客觀限制。</p>
<p>19.</p>	<p>頁 70-72，關於總統政見落實成效的評估，只有空泛性的描述，亦即「當前行政院對總統政見確實採取全面推動、全面管理的作法，…行政部門對於政見落實大致符合預定目標」。應詳列截至目前哪些總統政見已經落實？哪些跳票？對照民進黨常見的政治論述，馬總統已有多項政見跳票，譬如 633，這樣的結論似有商榷餘地，宜再強化馬總統政見落實情形之分析，並提出有力論述來佐證自己的結論。再者，若多數政見已能落實，何以民眾對政府施政滿意度評價依舊是低迷？因此，在政見落實成效評估機制上，允宜有更為精緻的設計與操作。</p>	<p>已於第 70-74 頁補充說明、加強論述。</p>
<p>20.</p>	<p>相較於馬總統，本研究傾向於認為陳前總統在候選人政見形成過程參與度偏低，就職後也不重政見之落實與管考；然而，此項</p>	<p>由於受訪人不願公開身分，但是受訪之甲先生與乙先生確為陳、馬兩陣營中政見形成部門之</p>

	<p>結論似有武斷、流於兩分之嫌，一方面在證據上只憑陳水扁國政藍圖委員會甲先生及研考會承辦同仁之訪談記錄，但是否有曲解受訪者意見，宜再釐清訪談記錄之原意；再者，即便受訪者認為如此，但憑一兩人意見來做成此項結論似乎也風險偏高，這些人是否具有代表性，或許如果也訪談林嘉誠先生，彙整後的意見會有很大的改變。</p>	<p>高階幹部，而甲先生在陳水扁政府內亦擔任政務官，其訪談內容應有其代表性。</p> <p>林前主委嘉誠原亦在受訪對象之中，然在接觸過程中，其因個人因素不便受訪，故而改邀他人。</p> <p>而包括所有受訪者與研考會受訪同仁之訪談內容均有錄音記錄，可供檢視。</p> <p>本團隊於研究過程中均謹守學術專業與中立客觀立場，研究目的是希望找出政見形成與轉換過程中之問題，希望能夠提供若干制度上改革之建議，絕無以研究結論褒揚或貶抑特定人士之目的。至於若干文字修辭上可能引發爭論之部分，本研究團隊將妥為修改。</p>
21.	<p>在建議中，本研究認為美、德、法三國確實有值得參考學習之處，但對於哪些經驗值得學習並未詳明。另外，限於各國政治體制、歷史文化、政經背景的差異，也必須交代釐清相關的經驗為何能夠移植適用。</p>	<p>可參考第 6 項、第 17 項審查意見之回覆。</p>
項教授靖		
22.	<p>研究方法：大致尚可，第二章中對於陳、馬二位總統的政見提出、執行的比較，宜考慮其必要</p>	<p>本章研究乃為「當前總統」「政見形成過程」與「政見轉換為政策」過程。首先，「當前總統」</p>

<p>性，尤其在比較的期間(8年與2年)比較的標準、分類的方式上，皆須再斟酌。另外，研究架構中並未包含政見角色模式，亦是可再加強之處。</p>	<p>宜以我國民選總統為範圍，而非限縮在現任(馬)總統。但由於資料取得不易，李登輝總統競選過程之探究有執行上之困難，已於研究限制中有所交代。故最後擇定陳水扁與馬英九兩總統加以探討，有其必要性。</p> <p>而兩人在此兩部分過程呈現出相當不同之樣貌，對其進行客觀比較，有助於呈現出不同個人對於政見形成與政見轉換過程處理方式的多樣性，對於釐清政見形成與轉換過程之模式、問題與提出制度改革上之建議，均亦有其必要性。</p> <p>其次，由於研究內容在於「政見形成過程」與「政見轉換為政策」過程，而不包含政見落實成效之檢討，故比較之時間點僅在於選舉期間，與執政後政見轉換為政策期間，實與兩人任期長短和是否做完無關，並非不能比較。</p> <p>另有關研究架構中缺乏政見角色模式，由於研究架構之設定係參考系統論之架構，著重在相關過程之描述，而政見之角色比較偏向對於過程中實際作為之評價，故雖在文中有探討，但並未將其列入架構之中。</p>
---	--

23.	研究資料：在執行現況上，研究團隊可以將目前研考會(或相關單位)如何公告總統政見的落實情況，呈現在報告中。他國的部分，建議加入其較動態的政見提出與執行近況，而非僅是呈現靜態的法制。	70 頁第二段已有說明。
24.	研究結論：研究結論尚稱完整，惟宜以精簡的標題扼要呈現結論中的重點。	本研究結論中的建議事項，皆已以精簡標題呈現重點。
25.	研究建議是否具體、可行：研究建議大體而言可說具體且可行，惟第 148 頁~149 頁「(五)政府措施建議」的 1 與 2 的部分，似乎理想性太高而不切實際，甚至可能引起更大的爭議與紛擾。	已刪除此二項建議。
26.	審慎考慮第 40 頁與他處對於陳、馬兩位總統的比較和歸納。	參見審查意見第 22 之說明。
27.	第四章他國情況宜放在本國情況探討之前，以援引比較。	他國情況放在第四章，對於援引比較並無妨礙。
28.	第 7 頁非研究架構，宜修訂之。	已修改為「研究流程」。
29.	研究方法：本研究採取訪談、座談與文獻方法，尚稱妥適，不過，前兩者方法的整理與說明上有些待加強之處。	此意見之中，待加強之處並不明確，但已稍加修改，請參頁 4-6 及附錄。
30.	應在第一章或是新增第五章(理由如後)中，附上受訪者清單，包括受訪人選、地點、時間、現任或曾任職務等。	訪談記錄上已有載明。
31.	依據附錄所示，總計訪談六人，除兩位研考會主管(研考會處長該匿名嗎？p203)，總統競選團隊部分僅有 2 人，似乎有點少，	此確為研究過程之最困難之部分，競選或執政團隊並非人人願意接受訪問，尤其時間越久，資料之取得越困難，取得資料之正

	<p>因為匿名，所以吾人很難知曉據此能否推演出第二章兩任總統的政見形成轉化過程？</p>	<p>確性也越受質疑。馬總統競選團隊實際上受訪者有三人，包括：乙先生、蔡執行長與行政院薛前秘書長。此外也從焦點團體座談中獲得若干資訊。陳水扁總統團隊則僅甲先生一人，雖有不足，代表性應足夠，但此實為資料取得上之困難之處。所幸陳水扁總統第一次競選時有出版專書記錄，可以更清楚理解當時的過程，相關資料反較馬總統團隊更為豐富。</p>
<p>32.</p>	<p>缺少原先意圖邀請的謝蘇團隊代表。</p>	<p>由於本研究主題為「總統政見形成、落實執行與成效評估之研究」，但限於研究能量，研究團隊認為研究對象應以當選「總統」者為限，故而排除了謝、蘇、連、宋等人納入研究範圍。</p>
<p>33.</p>	<p>競選團隊受訪兩人的編號分別為乙、甲，依據受訪時間、擔任要職時間等，甲資料應該放在前，乙資料應放在後。</p>	<p>附錄甲、乙記錄之時間順序依審查意見調整。</p>
<p>34.</p>	<p>研究主持人又被受訪（蔡執行長），似乎有點特別。建議在第一章可以應先予以說明。又，楊清富在研究案的身分為何？似乎不是研究團隊成員，因此擔任訪談人員有些不妥。</p>	<p>本研究計畫分為數個章節而由不同協同主持人與研究助理負責，主持人則負責整體計畫之方向、架構、整合等工作。第二章在進行總統政見形成與政見轉換為政策過程之研究時，發現國家政策研究基金會扮演相當重要且特殊之角色，故第二章之研</p>

		究團隊必須針對國家政策基金會之角色進行訪談，正好此機構之執行長與本研究之主持人為同一人，故選擇蔡執行長為第二章研究主題之深度訪談對象。蔡教授長接受訪談時完全以國家政策基金會執行長之身分進行說明，而非主持人蔡教授之身分，完全謹守學術客觀之要求與分際。
35.	座談會理應邀請研究團隊之外的專家學者，但第一場座談(p207)會議紀錄除外部專家學者之外，還包括楊戍龍教授、吳秦雯教授、周佳宥博士(研究團隊)的實質發言。	楊戍龍教授、吳秦雯教授、周佳宥博士在該次座談會之中，提其出初步觀察及意見，和與會專家學者交流討論，應不致於不妥。
36.	p223 第二次座談會議紀錄究竟是發言紀錄還是績效評估的概念說明？	第二次座談會之記錄，乃是依探討課題，將與會人士發言摘要並予以架構化。
37.	第三次會議紀錄格式與其他幾次明顯不同。	由於各場次主題與目的不同，研究團隊並不禁止各主持學者及研究助理以不同格式處理會議記錄；用最合適的方式整理會議中的資訊，乃是會議記錄的重點。
38.	第四章各國比較研究，在敘述國際經驗之後就跳到第五章結論，顯然欠缺一章說明資料轉換到結論的過程，因此是否考慮新增第五章？P137-143 應該放在第四章，而且 p137 應該條列式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可參考第 6 項、第 17 項審查意見之回覆。 2. 表 5-1 是研究結論整理，放在第五章第一節，應無不妥。

	說明，p131 五、對我國的借鏡太少了，建議增補。新增第五章可以放置座談會辦理概述以及發言整理、訪談資料整理，以及國際比較、訪談、座談等資料，推演到研究團隊主張的說明與分析。	3. 第 137 頁已改為分段說明，應較條列式更為合適。
39.	結論章應該是綜合歸納的文字，而不宜放置表格。	以表格形式，較有利各國之間對照比較，亦符合研考會期中報告審查意見第五點所提出之要求。
40.	建議要能與短中長期結合，兩者分開似不妥當。以致於短中長期建議有些空泛。	本研究一部分之建議，不只針對當前政府提出，以「短中長期」不易劃分。並且，以政策過程為架構，可更清楚描述本研究之發現及建議。本研究配合研考會需求，在提出整體建議後，再依短中長期再區分相關建議，應有利讀者了解此研究案結論之全貌。
41.	研究團隊提出很多有價值的建議，但是如何推演而來？國際比較心得？訪談建議？座談會建議？還是團隊自行設想？與研究方法做結合會比較好	本文的建議，乃是綜合現制探討成果、各國經驗比較、訪談及座談會意見，及研究團隊創新思考，提出制度建議；各項建議，並不一定有單一構想根源，
42.	第 4 頁本研究「計畫」焦點座談主題與人選，已經完成，不用再「計畫」。	已刪改已頁 4。
43.	第 7 頁圖應該是研究流程，而非研究架構，例如憲政體制、候選人個人特性、學者專家、選戰幕僚等因素，都會影響政見的形成與政策轉換。	已改為「研究流程」於頁 7。
44.	第 35 頁第二段圖二？沒有圖	已改為圖 2-2，並已說明資料來

	二，僅有圖 2-2；另，圖 2-2、圖 2-3 缺資料來源。	源。見頁 35。
45.	格式問題，例如 p14、p203 的編號全部有誤。	已調整，見頁 14、頁 203。
46.	p223 第二次座談會議紀錄。	已調整，見頁 223。
農委會戴主任秘書玉燕		
47.	研究方法：本研究引用文獻研究法、各國比較研究法、焦點團體座談法、深度訪談法及研究討等方法，頗為周延。	認同審查委員意見。
48.	研究資料：尚屬完整，惟建議可再加入歷任總統重大政見之蒐集分析。另比較基礎，一為已完整 8 年執政之陳前總統，一為尚在進行中，只 2 年期間之現任馬總統，似不對等。	參見審查意見第 22 項之說明。
49.	結論之標題可以直接載明研究所得結論，另可再繼續補充研究發現。	本研究結論之中的建議事項，皆已將項目重點，置於項目的標題。
50.	政見轉換為政策過程中欠缺再檢視機制，如能就檢視機制內容再詳為論述，則可更豐富內容。	已就研究團隊能力範圍之內，將政見轉換為政策之過程，描述於第二章
51.	研究建議是否具體、可行：本研究建議之具體性尚屬適切，惟建議可舉例說明。	較抽象之建議，已有舉例說明。
52.	我國總統直選及政黨輪替的經驗相對上尚短，惟總統在當選前究在朝或在野、有無中央執政經驗、是否為連任等因素，均涉政見形成與落實之重要影響因素，可納為分析時之考量因素。	已將此寶貴意見納入分析考量。
53.	建議成效評估可納入一些指標性評估工具，如達成率等統計數字，以展現施政成效。	已於第 70 頁納入最新執行成效結果報告。

總統政見形成、落實執行與成效評估之研究

54.	為提高政見落實之誘因，可研究規劃政見落實與選票連結之機制。	本研究「向民眾報告政見落實績效之建議」一節，目的即是為了讓民眾更了解政府政見落實之情況，並進而在選舉中納入判斷。
55.	政策之落實故需中央與地方協力，惟總統政見應僅及於中央政府權限部分(第 157 頁)。	可參考第 10 項審查意見之回覆。
56.	(第 134 頁)第二段第二行：「1、候選人參與白皮書之『成員』不同」，似宜修正為「…『程度』不同」。	已予以改正，見頁 134。
57.	施政行政延續性與政見轉換為政策過程，如何確保並免於公帑之浪費，應重視之。	本研究所提出的建議，皆是以避免政策錯誤造成公帑浪費為目標。
58.	結論部分對政府公部門如何落實與執行、評估可再與目前已執行二年之成果、執行方式檢討、評估比較，並加重篇幅。	施政二年成果、執行方式檢討與評估，已於第二、三章之中加以深入探討。
59.	為落實政見執行成果，可建議行政部門應結合，並形成部會願景→策略→並融入施政主軸。	已考量此項意見。
60.	跨部會小組之成立應有一主辦機關主導成立，並推動工作圈。	已將此意見補充於頁 156。
61.	執行部分地方政府亦佔重要角色，故應加強對地方執行人員說明宣導及訓練。	可參考第 10 項審查意見之回覆。
62.	跨部會執行小組確有其需要性，以定期協商解決相互間應分工之部分，惟應具體說明。	已於頁 156 補充：相關措施之執行細節，請參考：張其祿等，2009，強化中央行政機關橫向協調機制之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究

63.	施政不佳的政策領域，造成施政滿意度低之部分(第 164 頁)，應及早定期檢討原因，解決問題。	已改正，見頁 164。
64.	績效指標及完成度指標應簡明易懂，並利於向民眾報告，俾利了解。	本研究提出之建議，即遵循此原則設計規劃。
65.	年度之顯示宜以民國年統一標示。	由於「2000 年總統大選」、「2008 年總統大選」等表達方式已成習慣，本研究之內文使用西元紀年。
內政部張參事文蘭		
66.	肯定「政見轉化為政策時，內容宜進行權變調整」之研究建議(報告書第 153 頁)，惟在管考作業上，是否以調整後內容有系統的來管考，應可進一步思考，例如目前總統政見在青年、婦女、社福及人權等 4 個政策別，均有「未就業父母每月可領取 5,000 元育兒津貼」之具體內容，產生同一內容卻分屬 4 個政策別之重複情形，不論在政見整體面及實務管考面，均造成一些困擾。	已補充於頁 152。
67.	有關研究建議「總統政見成效評估，應與機關原本績效管考制度結合」一節(報告書第 159 頁)，建議可再深入探討如何結合之作法，並舉例說明。本研究報告對當前總統政見列管及成效評估機制之分析，均說明了現行三級管考及績效評估作業，然而此二部分之論述與其後總統政見評估之關聯性、差異性及可結合	已增加說明於頁 159。

	<p>之部分，若有可能建議再補強論述。</p>	
<p>68.</p>	<p>有關公費補助政黨以強化政策之研究一節（報告書第45、46及149頁），目前已有相關之補助規定，謹說明如下：</p> <p>(1)查現行有關政黨補助之規定，係依85年底國家發展會議達成「國家對於政黨之補助應以協助政黨從事政策研究及人才培育為主。現階段可以在選罷法中，酌予提高補助額度」之共識，於86年6月18日修正通過公職人員選舉罷免法第45條之5規定（現行條文調整為43條第5項），國家應每年對政黨撥給競選費用補助金，其撥款標準以最近一次立法委員選舉為依據。全國不分區及僑居國外國民立法委員選舉政黨得票率達百分之五以上者，應補貼該政黨競選費用，每年每票補貼新臺幣50元，按會計年度由中央選舉委員會核算補貼金額，並通知政黨於1個月內掣據，向中央選舉委員會領取，至該屆立法委員任期屆滿為止。上述公費補助政黨經費用途已涵蓋協助政黨從事政策研究項目在內。</p> <p>(2)惟考量公職人員選舉罷免法所定政黨公費補助係屬補貼性質，並未規範政黨補助金用途項目，其經費使用情形，亦無需向相關機關申報與公開。為引導政黨從事政策研究，本部研擬並於</p>	<p>已補充說明於頁 148。</p>

	<p>本(99)年5月19日函報行政院審議之「政黨法」草案第22條第2項，已將「政策研究費用」納入政黨補助金之相關使用項目中予以明定。配合同草案第21條有關財務公開規定，施行後，政黨從事政策研究費用之情形將接受各界檢視，已有適當處理。爰針對本研究建議補助政黨進行之政策研究，應要求產出，並嚴加把關部分，建議可再審酌。</p>	
69.	<p>有關加強政策執行成效，在本研究內容中，未見有較系統之立論，導致研究內容與結論及建議之連結度不足，建議可將深度訪談、焦點座談或研討會內容擇要整理列入報告本文，另外向民眾報告政見落實績效之建議部分亦可作類似處理，並可考量將其列為成效評估之一環。</p>	<p>「強化施政」可謂行政學學門所致力之學術課題，此議題太過廣袤，固無法在本研究案的一章當中進行全面探討。另深度訪談、焦點座談、研討會內容，已列入報告本文之中。</p>
70.	<p>有關本研究建議施政不佳之政策領域，宜避免強調一節（報告書第164頁），建議採正面之論述方式為宜，例如：積極檢討施政不佳原因，尋求改善解決之對策，有效提升施政成效等。</p>	<p>已調整修改，見頁164。</p>
71.	<p>有關本研究建議公辦政見發表會及政見辯論會，可邀請學者專家評價其政見之品質及政府選前可委外辦理研討會、專家座談會，延請各界專家評價候選人政見等部分（報告書第148及149頁），是否容易造成執政黨意圖影響選舉結果之爭議，宜再予斟酌考量。</p>	<p>已刪除此項意見。</p>

72.	有關報告格式部分，第四章有關各國機制之比較研究（報告書第73至132頁），內容豐富，可值借鏡之處頗多，惟在報告體例上，分別以「結論」、「結語」及「對我國可能之借鏡」作為次標題，建議採一致方式處理，並於本章最後增列一節，說明各國機制比較分析結果。	已修改，見頁94、131
經濟部張專門委員美惠		
73.	由政見轉變為政策之過程並未建立一套嚴謹的評估機制，而係由行政院研考會彙整出具體政策後，即逕分各部會執行，而未交各部會進行可行性評估，各部會僅能表示意見並確認是否為自身業務或劃分主協辦機關，以致往往有執行進度停滯不前及列管協辦機關而非列管主辦機關之弔詭現象。	已補充於第63頁第一段。
74.	大體而言，總統政見執行之主辦機關（即被列管機關）均為中央各部會而無地方政府，但並非每個項目均交付中央執行為宜，亦有某些項目係屬地方政府主導，中央各部會協助者，以本部被列管之「協助推動建立北投士林科技園區（01-022-1-01）」、「協助推動建立台北縣遊戲產業及文化產業園區（01-022-1-02）」、「協助推動建立基隆市北台綜合科技園區（01-022-1-03）」等3案為例，其應辦事項既已敘明「協助」，可推定是項政策主導權在各該	有關地方政府與中央在執行總統政見可能面臨矛盾，已補充於第58-59頁。

	<p>地方政府，中央居於協助之地位。中央雖可採主動協助（如主動函詢需要協助事項）及被動協助（地方政府向中央請求協助）等方式為之。又現行列管原則因尊重地方自治而未列管地方政府，地方政府若無任何具體作為，中央各部會一來無從協助，二來有期限完成之壓力，如此情形，已本末倒置，必須儘早解決。</p>	
75.	<p>研究建議是否具體、可行：本研究建議行政院研考會負責將總統所提出的政見初步分析整體，並分配各專責部會承辦人員將其規劃為具體辦法之方向是正確可行的。</p>	
76.	<p>由政見轉變為政策之過程並未建立一套嚴謹的評估機制，而係由行政院研考會彙整出具體政策後，即逕分各部會執行，而未交各部會進行可行性評估，各部會僅能表示意見並確認是否為自身業務或劃分主協辦機關，以致往往有執行進度停滯不前及列管協辦機關而非列管主辦機關之弔詭現象。</p>	<p>此意見與第二章研究發現相同，並提出若干建議。</p>
77.	<p>有關陳水扁與馬英九政見形成與政見轉化為政策之比較，建議應審慎處理，撰寫內容宜注意衡平性。</p>	<p>本研究團隊秉持學術性與中立客觀立場進行研究，對於文字修辭不妥之處，依照審查意見處理。</p>
78.	<p>第三節馬英九競選之政見內容，建議補充其政策白皮書之參與名單，可參考表 2-1 陳水扁國</p>	<p>研究內容中已說明此乃因馬總統競選團隊不願意提供名單所致。且文中對於陳總統願意公開</p>

	政藍圖涵蓋內容與參與成員 (P. 16)，以供參考。	名單與馬總統不願公開亦有所比較說明，此亦為凸顯兩人對政見態度不同之重要觀察指標，故經研究團隊考量後，仍維持此種呈現方式。
79.	深度訪談馬蕭競選總部政策部乙先生 (P. 178) 及深度訪談民進黨國政藍圖委員會重要成員甲先生 (P. 185)，其訪談內容是否具有代表性，請補充說明。	由於甲先生與乙先生不便公開身份，但兩人均為陳與馬總統兩人競選團隊政策研究部門之重要幹部。
80.	有關第五章第五節加強政策執行成效之建議(二)地方政府以及基層公務單位人才缺乏，應設計公務人才進入地方的誘因一節 (P. 185)，建議可考量提高地方政府公務人員的職籌編制，以鼓勵優秀人員至地方服務。	已修改於頁 157。
81.	附錄二第一次座談會會議「記」錄至附錄六第五次座談會會議「記」錄，請修正為「紀」錄。	已修正。
82.	附錄六第五次座談會會議時間為「98」年3月17日是否應為「99」年3月17日，請查明。	已修正，見頁 251。
研考會意見		
83.	研究預期重點中，應針對「總統政見執行成效評估架構」建立相關機制，惟研究報告似未具體說明相關機制架構。	相關機制規劃乃是第五章第六節第(六)項。
84.	有關政見形成機制建議部分，舉辦公辦政見發表會，應非屬「政見形成」之性質，而係「政見形成後的公開發表」，且該大項下2項建議，似非針對「政見形成」的過程或機制加以建議。	已刪除。

85.	於加強政策管考及成效評估估之建議，建議「新聞局宜在本屆總統任期屆滿半年前，每兩周為一階段，介紹政見達成情況」，此「半年前」及「每兩周」之依據或考量理由為何？又此措施是否會造成外界對行政人員中立的質疑？	已加以修改，見頁 162。
86.	有關政見及政策兩者之本質、特性及差異點似可補充說明及分析，以利瞭解政見轉化為政策時，應思考的面向與問題。	已將政策與政見的差異，補充說明於頁 144。
87.	第 34 頁末段「陳總統… …將政見視為工具性質，不重視政見之落實與否」，惟第 23 頁亦曾提及「游錫堃擔任行政院副院長時，比較重視政策白皮書之落實」、「出任研考會主委的林嘉誠，對政見之落實應也有進行管考」，兩者不相一致，請修正之。	依照審查意見修改文字。
88.	有關部分價值判斷性的文字，如「陳總統與馬總統可為兩個『極端』之類型」、「『不重視』政見之落實與否」等絕對性文字，似以程度上比較性的相對性文字取代較為適宜。	已加以修改。
89.	第 32 頁第 3 段「他們(研考會)在馬英九當選總統『前』，就已著手相關政見之蒐集」，應為誤植，請修正為「當選總統後」。	該段落係針對馬總統政見轉換過程進行說明，恐造成誤解。研考會受訪同仁之原意為選舉過程（2000-2008 年均如此）中即對「各陣營」之政見、報章新聞等進行蒐集整理工作，非獨針對馬總統個人有此作法，此將於文中完整補充，以避免爭議。此

		有訪談錄音可供檢視，應非「誤植」。
90.	第 37 頁比較兩位總統參與政見形成程度部分，說明社會團體與實務工作者的參與程度不同，惟研究報告僅列出陳前總統國政藍圖涵蓋內容與參與成員(表 2-1)，且第 27 頁說明「馬蕭競選總部對外透露，相關參與人士至今對此仍視為機密」，似無法具體突顯出兩者的差別。	有關社會團體與實務工作者之參與程度，馬總統部分主要係透過深度訪談乙先生得知。陳總統團隊除引用參考書籍之資料外，透過深度訪談甲先生時，亦獲得印證。
91.	第 63 頁第 1 段中說明「亦應將執行進度、成果上報該部會研考『部門』」，宜修正為「研考單位」。另第 2 段中「截至 2009 年 3 月 11 日止，計召開 15 場檢討會議」，資料宜更新至較新進度。	1. 已修正。 2. 檢討會議僅進行一梯次，第二梯次至今仍僅處於規劃階段，已補充於第 63 頁。
92.	有關第四章「各國總統(理)政見形成及落實機制之比較」部分，各國撰寫體例不一，建請參考本研究重點架構加以修正。	各國制度、歷史脈絡、重要議題既有不同，在不妨礙呈現研究成果的前提下，似乎毋需統一體例。
93.	第五章第二節(143~145 頁)、第三節(150~151 頁上半部)部分，性質較似研究結論，而非建議性質，建請調整章節內容。	本意見指出的兩段落，乃是提出建議前的前提說明，此順序安排並不見得全然不妥。
94.	第 152 頁第 4 點標頭提及「政務官」與內文「專業文官」不相一致，請研究團隊釐清確認。第 157 頁第(二)項建議應設計公務人才進入地方的誘因，應加強其論述依據與本研究之關聯性。	1. 已改為「專業文官」，見頁 151。 2. 已補充，見頁 157。
95.	倘政見係候選人對選民的承諾，則第 164 頁研究建議(七)建	已修改，見頁 164。

	議針對「施政不佳的政策領域，宜避免強調之」，是否妥適，宜考量之。	
96.	<p>錯漏字部分，第 xiii 頁，倒數第二段中「不只呈現『各』別政策之達成」，應為「個別政策」；第 21 頁倒數第二段「為避免引國營事業勞工強烈反彈」文字錯漏；第 29 頁倒數第二段「可謂『巨』細靡遺」，應為「鉅」字；第 33 頁倒數第三段「並非一『陳』不變」，應為「一成不變」；第 40 頁第 5 段「其在『選』戰過程中對政見參與有限」，漏列「選」字；第 47 頁第 3 段中「我國憲政體制類似法國雙首長『制』，總統與國會大選『分開別』舉行」，漏列「制」字，且「開」或「別」應為贅字；第 51 頁末段「『双』首長制」，應為『雙』字，另第 56 頁第 2 段「人事同意權『双双』遭遇重大挫敗」；第 63 頁倒數第 2 段「然而當前我國行政機關……置重於單向的列管」，宜修正為「置重『點』於單向的列管」；第 63 頁末段說明政見轉化為政策之機制，應為第二章之內容；第 70 頁倒數第 2 段，「視各政策別執行情形，進行『進行』必要的查核」，「進行」兩字重複；第 133 頁第 1 段「涵括」，應為「含括」、第 136 頁第 1 段「乃是實行總統政見最主要的計『劃』類別」，應為「畫」、第 137 頁倒數第 4 行「使得政見</p>	已逐項修改。

	<p>得『已』落實」應為「以」；第 145 頁末段「在當選之後也不追『綜』落實情況」，應為「蹤」、「我國政治『距』理性思辯」應為「具」；第 149 頁末段「政『策』之轉化為政策」，應為「見」、第 158 頁第 2 段「宜設定財務面、時『辰』進度面」，應為「程」。</p>	
<p>97.</p>	<p>有關目次頁「表次」、「圖次」及「章名」文字，請以「細明體」加粗打印。另表次及圖次中編號，請以阿拉伯數字編排，如「表 2-1」、表(圖)次頁頁眉錯植、第 9 頁章節文字應置中。另章節標題應置中(如第二、四章)。</p>	<p>已加以改正。</p>