

政策終結內涵探析

舒緒緯

摘要

在政策分析領域中，政策終結的研究長久以來受到學者的忽視，相關文獻並不多見，因此無法成爲熱門的研究議題，致使其成爲政策循環圈隱晦不明的部分。此外，在多數先進國家的政府部門，面對日益嚴重的財政壓力，因此如何終結缺乏效能或過時的政策、計畫、組織，便顯得愈形重要。故本文分別從政策終結的意義、類型、成因、方式等層面著手，以便對政策終結的概念有一基本的認識。其次則分析政策終結不易成功的八種原因，以了解在實際的政治運作中，爲何政策終結如此難以達成。再次引述 Robert Behn 的觀點，說明十二個政策終結的有效策略。再者又引述 Eugene Bardach 的研究，闡述有利於政策終結的五種情況。最後則根據前述論說，提出本文的五項結論，爲本文劃下句點。

關鍵詞：公共政策、政策分析、政策變遷、政策終結

舒緒緯：國立屏東教育大學教育學系副教授

投稿日期：2010年9月30日，接受日期：2011年2月13日

The study of policy termination

Hsu-Wei Shu

Abstract

In the field of policy analysis, policy termination clearly has been a less attended issue, therefore there are little amount of literature which we can study, and that's why the reason it can not be the popular issue for scholars,. and remain itself a rather obscure part of the policy cycle. Besides, the public sectors within most of the advanced nations are confronted with pressing and growing financial constraints, the problem of how to terminate ineffective or outdated public policies, programs, or organizations is increasingly important. In order to gain a fundamental understanding about policy termination, the author explore the policy termination's meanings, types, reasons and mehtods .Then the author also analyze the reasons why policy termination are not so easy to achieve in the real political situation. And then Robert Behn's 12 guidelines for successful termination was introduced. Then, according to Eugene Bardach's study, there are five conditions which facilitate policy termination was mentioned. And finally, The author generated five conclusions as an ending.

Keywords: public policy, policy analysis, policy change, policy termination

壹、前言

政府的職能在於制定政策、推動政策，以達富國利民的目標，而在民主國家，民選政府之所以受到人民的青睞而掌握政權，亦是其政策主張得到多數選民的肯定與支持，是故公共政策的研究，在實務上與學理上，都成爲學者關注的焦點。一般而言，政府所制定的政策，都經過縝密的思考與妥善的規劃，並希望其能維持相當的時間，避免朝令夕改。但觀諸事實，公共政策的制定、合法化與執行並非在理性的基礎上作判斷，而是政治力、文化價值、優先性、對於問題的認知與答案間互動的結果（Maclenan, 1980）。故許多政策之實施，不僅遠離制定之本意，甚至引起極大的爭議。在此情形下，政策勢必步上修正或廢止之命運。

由於公共政策之良窳事關國運之榮枯，故如何運用政策分析的知識在政策規劃、執行與評鑑上，一直是學界與實務界所關心的課題。但早期的政策分析是爲分析而分析，並不講求應用價值，對於政策的運作助益不大，如同 Lasswell 所說的：「政策過程中知識的投入過於氾濫，知識的運用則屬不足」（a surfeit of "knowledge in" the policy process, and a deficit of "knowledge of" the policy process）（deLeon, 1983）。因此政策分析之目的，則在於運用相關之知識體系，以解決政府部門在政策過程中所遭遇的問題。

從政策分析的觀點來看，學者多以過程模式來分析公共政策，其步驟依序爲政策問題的認定、政策規劃、政策合法化、政策執行、政策評鑑（林水波、張世賢，1989）。政策評鑑旨在了解公共政策的結果（Dye, 2002），一項政策經過嚴謹的評鑑後，可能有四種結果（丘昌泰，2004）：第一、政策創新：制定全新的計畫或政策，以取代舊法。第二、政策賡續：現行政策大部符合預期目標，雖未盡理想，但瑕不掩瑜，故以現行政策爲基礎，並漸進改革。第三、政策維持：政策施行績效良好，故維持不變。第四、政策終結：政策失敗，予以結束或廢止。但因政策終結涉及太多的變數，故其他類型的政策變遷比政策終結更爲常見（Lester & Stewart, 2000）。

Bardach 與其同僚自 1950 年代開始，即對政策終結進行系統性的研究（Harris, 2001）。但迄今政策終結的例子並不多見，故無法獲得足夠的注意；再加上案例不多，亦無法產生足夠的知識，形成一家之說。所以政策終結的研究，不僅受到學界的忽視，也無法成爲熱門的議題，致使其成爲政策循環圈（policy cycle）隱晦不明的部份（Bardach, 1976; Adam, Bauer, Knill & Studinger, 2007）。雖然政策終結的研究在政策分析領域的能見度不高，但在多數工業化國家的公部門，因爲面對財政緊縮的壓力，導致必須削減計畫或經費的支出。而如何使計畫的終結或經費的削減，不致引起太大的爭議或政治上的風暴，因此經由審慎的政策分析，不僅可彌補政治系統的不足（deLeon, 1983），亦可降低政治危機產生的風險。爰此在開源節流的思維下，除了增加新財源外，對於過時或不符效益的政策或組織予以終結，已是現今各國及政策科學領域所關心的議題，也因此政策終結的研究正逐漸受到重視。

爲了解此一議題的研究現況，研究者蒐尋國內外文獻，發現與其他政策分析領域之文獻相比，政策終結的文獻明顯不足。例如研究者在 google scholar 以「政策終結」進行檢索，結果只找到四篇中文文獻；至於英文文獻雖較中文爲多，但仍無法與其他政策分析領域相比。故本文以文獻分析的方式，探討國內外相關文獻，針對政策終結的內涵、類型、成因、困境及策略予以分析與闡述，以便對其有更進一步的了解與認識，並豐富本領域之研究內容。

貳、政策終結基本概念的探討

一、政策終結的意義

政策終結意指機構的廢除、基本政策的轉向、計畫規模的縮減、部分政策被中止、以及財務的緊縮（Lester & Stewart, 2000）。早期政策終結研究的焦點有二：終結的標的物及終結的動機。首先就終結的標的物而言，將受補助單位予以終結，被視爲結束過時或不當政策或計畫的主要手段。意即只要關閉或裁撤受補助機構，不當的政策或計畫自然無以爲繼，故組織被視爲終結的標的物。其次就終結的動機

而言，多數政策終結的動機在於減少組織的效率不彰（inefficiencies），或提升政府的經濟效益（economies），亦即經濟因素是政策終結的動力。Shubik 指出在討論所謂政府效率（efficiencies）的問題時，固然可以吸引社會大眾的注意力，但實際上，在許多情況下「效率」是無法予以明確的定義，亦即效率是一個具吸引力但卻經常是不明確（elusive）的指標（deLeon, 1987）。例如我國國民教育旨在培養德、智、體、群、美五育均衡發展的學生，但五育均衡發展的指標或定義為何，可謂人言人殊，也因此到底此一目標有無達成，亦是各說各話。由於對於效能或效率的定義或指標很難達成共識，所以如何評鑑政策終結是否完成的方法亦尚未出現。

一般而言，財政狀況、政策效能、政治的意識型態是評鑑政策應否終結的三項指標（deLeon, 1983），而多數政策終結的研究焦點則關注在經濟（或財政）因素或組織（或政策）的效能問題上（Harris, 2001）。其中財政狀況與政府效能都是採「成本－效率」的經濟觀，但由於此種觀點未能有效解釋政策終結的現象，所以學者開始思考以較為合乎實際但較難以掌握的意識型態，來解釋政策終結的原因，以及意識型態對政策終結的影響（deLeon, 1987）。雖然因意識型態而遭到終結的政策，較因政府財政狀況不佳或政策效能不彰而被終結的為少，但就重要性而言，政治意識型態的考量，往往比政府的財政狀況或政策效能更具關鍵性（deLeon, 1983）。

具體言之，所謂政策終結係指組織的裁併、政策的轉向或修正，其目的在於因應變遷所導致的政經環境改變，以滿足社會大眾的需求並維持施政的穩定。而政治意識型態的考量，則是影響政策終結的最重要因素。

二、政策終結的類型

政策的終結的類型，其範圍由大到小，依序為：功能終結（functional termination）、組織終結（organizational termination）、政策終結（policy termination）、計畫終結（program termination）。無論何種類型的政策都有抵制終結的動能，其中以功能的抵制動能最

強，然後依序為組織、政策、計畫，茲說明如下（丘昌泰，2004；林水波，2005）：

- (一)功能終結：所謂功能係指政府所提供的服務或所承擔的責任，如健康保險、教育、國防……等，它包含組織、政策與計畫。而功能終結意指不再提供服務或承擔責任，亦即某項政策領域的中止，不過此種方式較為少見。例如動員戡亂時期結束後，遊行示威、報禁、開放赴大陸探親等遭管制或禁止的項目，都隨之獲得解禁。功能終結在組織再造的領域上，稱之為去任務化，其主要包括三種作為：第一、目標的淨化：將不重要的目標剔除，保留組織的核心任務，集中有限的人力與資源，致力於核心目標的完成。其方式有終止某項任務或目標、民營化、分權化。第二是角色的淨化：即明確釐清組織內的職位及功能，對於不必要或無存在價值的角色或職能予以清除。第三是方向的淨化：即主事者應發展一套系統，讓組織成員對於組織目標的界定，不因環境變遷而迷失方向。
- (二)組織終結：意指行政機關的廢止，例如警備總部在民主化浪潮下，遭到裁撤的命運。組織之設立在於履行其法定職權，亦即在完成預定之目標及任務。而組織能否續存，有三個指標：一是績效，一是環境的變遷能否支持組織的續存，一是組織間功能分化的程度。當組織未能達成預定之目標時，就有可能面臨裁撤的命運。
- (三)政策終結：組織為完成某一特定目標或任務，所設計的配套措施或策略，就是政策。當某一政策的理論基礎或實施策略已不再被視為正確時，就會遭致終結的命運。
- (四)計畫終結：意指終結用以執行某一政策的特定方案，此為最常見的終結類型，因為所涉及的選民較少，政治上的負面效應也比較小，故其終結成本較其他類型的終結為小。

政策終結的範圍由大到小雖然有四種類型，但其皆意味著運作成效未能得到社會的肯定與認同。但是由於政策終結影響標的團體的權益，因此既得利益者的反撲，自然可想而知。故一般在執行政策終結

的任務時，由小而大、由易至難的終結策略較容易成功。

三、政策終結的原因

政策終結屬於重大的政策變遷，涉及政策順序的改變、資源的分配、標的團體的權益、權威結構的重組等層面（林水波，2005）。由於主客觀因素的影響，使得政策失靈，必須改弦易轍，才能維持政治體系的穩定性。至於那些理由或因素的存在，才會開啓終結的政策窗（policy windows），綜合學者的說法，茲說明如下（林水波，2005；Birkland, 2001）：

- (一)反應時空環境變遷：政策之制定皆有其特定的時空脈絡，此一特定環境並非處於靜止狀態，而是變動不居的。當環境的變遷使得政策受到影響而無法達成預期的目標，政策有時必須隨之調整或變更，以符應社會的需求。例如師資培育一元化有其時代背景，但在政治解嚴之後，自由化與民主化成爲台灣的主流價值，也因此多元化的師資培育政策應運而生。
- (二)前車之鑑：從政策分析循環圈的觀點來看，有時政策會一再重演。故借鏡以往政策的實施，可推估其成敗及後果。再加上政府財政日益困窘的今日，已不容許嘗試錯誤之情形產生，因此由前車之鑑發現政策已呈敗象之時，斷然地將不合時宜或不當之政策予以終結，亦是政府爲提升效能所採取的可行措施。
- (三)財政負擔沈重：政策的推動需要挹注大量的經費，如果國家財政狀況無法支撐政策的持續運作，將政策規模的縮小，甚至停止政策工具的運用，則往往可獲得民意的支持。以我國現行公教人員的退撫制度來說，只要服務年資滿二十五年，且年滿五十歲，就可以支領月退俸。但由於醫學的進步，人類平均壽命的延長，退休金成爲先進國家財政沈重的負擔，當然台灣也正面臨此一嚴苛的挑戰。依有關單位的估算，未來三十年至五十年之內，政府要給付給退休公教人員舊制及新制年資的退休金，共需要八兆元以上。因此若不及時改革現行的退休給與制度，則未來國庫可能將會面臨相當嚴重的財政分配窘況（呂明泰，2006）。因此有關單

位為解決此一問題，已擬妥相關的配套措施，只等立法院三讀通過，即可實施。

(四)三 E (economy, effectiveness, efficiency) 明顯不彰：任何政策的推動，必須注重經濟 (economy)、效能 (effectiveness)、效率 (efficiency)。亦即以有限的資源作最大的利用，並同時兼顧組織目標與個人需求的滿足。但政策付諸執行後，除了必須花費相當的資源外，由於經費的排擠作用，勢必減少政府對其他政策領域的投入。因此政策之實施，若其在三 E 方面之成效未能獲得社會大眾的支持與肯定，政策終結的大門將於焉開啓。例如部分縣市實施免費的營養午餐政策，但因自有財源不足且排擠其他教育經費的使用，引起批評的聲浪，因而被迫畫下休止符。

(五)立論基礎改變：政策形成往往有其理論基礎，而此理論基礎有其特定的時空背景，一旦環境改變，理論基礎亦會隨之更轉，進而牽動政策的合宜性。以美國政府對痲瘋病人的治療為例，早期唯恐疾病的擴散，因此對病患採取集中管理式的治療，故病患被迫與家人分離，也因此造成許多人倫悲劇。其後對於治療痲瘋病人的理論基礎產生改變，以較符合人性的居家護理方式，讓病患返家並定期接受治療。但是此一政策之實施，因為影響到收容機構醫護人員及當地人民的就業機會，而病患也因隔離過久，無法適應新環境，因此群起串聯抗爭，並得到國會議員及其他人的支持，最後迫使美國政府收回成命 (Frantz, 2002)。雖然此一政策最後以失敗告終，但也說明立論基礎改變確會啓動政策終結之鑰。

(六)意識型態改變：意識型態在政策形成及終結上，一直扮演積極且重要的角色，因為政策終結是一種政治上的價值判斷，而政策價值基本上就是一種意識型態。政治情勢與意識型態息息相關，一旦政策領域發生嚴重的情勢變遷，就會誘發意識型態的轉型，進而導致政策的調整，當然亦包括政策的終結。例如我國的兩岸政策，由李登輝時代的「戒急用忍」；到民進黨政府執政初期的「積極開放、有效管理」；及其後的「積極管理、有效開放」，其演

變在在顯示出意識型態的轉變對兩岸政策的影響。而 Cameron 亦指出前美國總統雷根的主要意識型態是分權化與私有化（即尊重市場機制的功能），因此在雷根政府時代，美國政府許多有關終結的政策都與此有密切的相關（deLeon, 1987），而聯邦教育部被合併，就是最明顯的例子（丘昌泰，2004）。

(七)被捷足先登：現代政府組織龐大，必須滿足人民不同的需求，故有時相同或類似的政策，會由不同的部門提出或執行，雖然這些政策的內涵及執行方式未盡相同，但其所指涉的終極目標，實則大同小異，因此政府各部門間存在既競爭又合作的關係。如果其他政府部門政策的推動具有相當的成效，相比之下，會使得其他類似政策或部門顯得毫無作為，而面臨被檢討甚至終結的命運。例如青輔會、體委會許多功能與教育部的職掌疊床架屋，因此在行政院的组织再造方案中列為被裁併的部會。

(八)不當的期待：政策規劃所關心的就是目的（what：要完成什麼）與手段（how：如何完成）的問題（林建煌，2006），故政策欲竟其功，目的之可行性居關鍵性的地位。但由於主客觀因素的影響，目的之擬訂往往與現實有些許落差，若主事者未能考量實際的狀況，對政策有太多的期許、甚至過於理想化，政策成效自然不如預期。在此情況下，輿論批評勢必接踵而至，對政策的延續產生不利的影響。例如 1990 年試辦的「國中生自願就學方案」，其意本在解決因升學壓力而導致的國中教學不正常化，藉由採計國中三年在校成績，並以常態五等化的方式，打破聯考一試定終身，以及考試領導教學的弊端。但由於配套措施不足以及家長對評分公平性的質疑，在試辦多年後終於宣告失敗，而國中生的升學壓力亦未曾稍減。

(九)政治制度失靈：政治制度（包括政治機構的運作、政治權力的行使）的順利運行，是政務推動的基本要素，不過一旦政爭激烈，政治制度無有效運作，令出多門或是令出不行，亦可能使政策步上失敗一途。在內閣制小黨林立的國家，由於穩定的國會多數聯盟無法建立，因此政權更迭快速，政治制度無法順利運作，政策

的執行亦受到相當大的影響。例如義大利自二次大戰之後政局就不穩定，平均每一年就會出現一個新政府（羅布洛格，2006），因此對社會安定與繁榮有極不利的影響。根據調查有三分之二的義大利家庭每月都入不敷出，有的家庭甚至連看病及幫孩子購買書本，都需要分期付款，這也顯示義大利人有貧窮化的傾向。由於政治制度失靈，義大利勞動者的收入平均比英國低 20%，比法國低 25%。社會的不安、經濟發展的停滯，使義大利人民心情鬱悶，所以有一項針對西歐 15 個國家所做的跨國調查，就指出義大利是最不快樂的國家（王寶全，2008）。

(十)執行不力：政策執行不力會影響政策成效，更會損及社會大眾對其之支持。執行不力有四種原因：第一是與其他政策的關係：政策往往互相關聯，因此政策執行時，相關政策也必須加以考慮，如此一來，就會綁手綁腳，難以施展作為。第二是界限的問題：政治上的界限（例如州與州的界限）會使政策的執行無法一以貫之，因此也會影響政策的成效。第三是不當的政策工具：選擇無效的政策工具可能導致政策的失靈，但有時政策工具的選擇卻是妥協或意識型態下的產物，故註定走上失敗的命運。第四是執行不當：不當的執行策略亦可能使立意良善的政策走樣，使其成效不彰。例如國中禁止能力分班的規定已久，但能力分班的情形未曾或減，甚至愈演愈烈。其因乃國民教育屬地方的權限，又部分地方政府首長屈從於家長及民意代表的要求，對此情形視而不見，教育部雖三申五令禁止，但能力分班的亂象卻舉目可見。直到 2004 年修訂國民教育法，規定國中小應實施常態編班，才逐漸將此多年沈痾導入正軌。

政策終結的原因雖然有上述 10 種，但若加以歸類，可分為政策背景、政策執行、政策結果三種。所謂政策背景係指政策所處的時空環境，而環境包括有形與無形的環境。上述的反應時空環境變遷、前車之鑑、立論基礎改變、意識型態改變、政治制度失靈等五個原因均屬之。政策執行係指政策執行過程所發生的問題，包括財政負擔沈重、被捷足先登、執行不力等三個原因均屬之。至於政策結果係指政

策預期達成的目標，包括三 E 明顯不彰、不當的期待等二個原因。雖然政策終結的原因共有 10 種，但在實際的運作上，很難將其正確歸因，因為往往是多個原因交互作用的結果，才導致終結機制的啟動。

四、政策終結的方式

當政策因主客觀因素影響之故，而無以為繼或窒礙難行時，將其終結似乎成為壯士斷腕的選擇。一般而言，政策終結有如下兩種方式（Bardach, 1976；Lester & Stewart, 2000）：

- (一)晴天霹靂的終結（big bang termination）：所謂晴天霹靂的終結，係指政策的終結突然而來，甚至沒有任何徵兆可尋，就如同晴天霹靂一般。此種終結的方式通常來自於掌權者權威性的決定，因為來得突然，所以反對勢力往往措手不及，無法提出反制之策。這種終結的方式經常是長時間政治角力的結果，因為反對終結者會使用各種方式來達成其訴求，並以時間換取空間的策略延宕政策終結的進行；同時也會積極動員群眾或塑造輿論，對執政當局施壓。當其聚集形成一股不容忽視的力量，甚至有可能導致政策逆轉時，就需要較積極或爆炸性的作為促使政策終結，以免夜長夢多。例如民進黨長期主張反核，因此對於非核家園的理念非常的堅持，所以 2000 年民進黨贏得總統大選後，即便立法院已通過核四預算案，仍然在未經朝野共識下，突然宣布停止核四興建案，令在野的國民黨措手不及，並種下朝野互信不再、政治惡鬥不停的禍因。另外，之前民進黨政府去蔣化及正名的風波，亦是最好的例證。長期以來民進黨對於蔣家及其所代表的大中國意識，均持批判的態度，故雖然正名及去蔣化的舉動稍嫌突兀，其適法性亦有若干爭議之處，但就長期高舉本土反蔣的民進黨而言，有此措施實也不出意外。
- (二)長期悲泣或暗夜哭泣的終結（long whimper termination）：此種終結的方式採取以時間換取空間的作法，逐步達到終結的目的。而其最主要的作法是逐步刪減組織或政策所需的經費或資源，或縮小規模，Lambright 與 Sapolsky 稱這種型態的終結為遞減主義

(*decrementalism*)，越戰末期的美國越南政策即為最佳寫照。斯時在「越戰越南化」的口號下，美國逐步裁減駐越美軍的人數，將戰爭的責任逐漸轉移給南越政府，為美國完全脫離越戰鋪上基石。雖然此種作法較前者緩和許多，也不致樹敵過多，但由於終結的時間較長，故反對勢力有時間集結並加以組織，以進行反終結的行動或策略，造成另外一種困擾，是其主要缺點。

當政策無以為繼，必須被終結時，應採取何種方式才能順利完成任務，在在考驗著執政者的智慧與決心。因為無論是快刀斬亂麻或是以時間換取空間的作法都有其優缺點，但不論採取何種方式，主事者必需善用溝通，以真誠的態度化解疑慮，同時不可因外在的壓力而有所動搖，秉持這樣的精神，終結才有成功的可能。

五、政策終結不易成功的原因

由前述可知，對於過時或效率不彰的政策予以終結，不僅可以彰顯政府的施政績效，亦能使有限資源得以更有效的利用。但由於政策終結涉及層面甚廣，且又與個人利害息息相關，也因此政策終結成為政策循環圈最困難的一環 (Lester & Stewart, 2000)。根據學者的看法，政策終結之所以不易成功，有如下的原因 (Bardach, 1976; Lester & Stewart, 2000)：

- (一)政策之長存性：政策如同有機體，有其生命，一旦開始執行一項計畫、推動某一政策、成立某一機構，這些計畫、政策、機構便有自己的生命，無法隨意終結，並且為了自保，會對終結行動予以反擊。組織向來被視為一個極為安全的環境，即使其使命或目的已不存在，組織仍能長存。Kaufman 的研究發現自 1923 年至 1973 年的 50 年間，總共有 27 個聯邦政府部門被終結，但同時期卻有 294 個新的聯邦政府部門成立。Kaufman 的研究證實組織有自我續存性，因此所謂組織不朽的迷思 (*myth of immortality*) 確實存在 (引自 Adam, et al., 2007)。
- (二)誘因不足：政策終結有時意謂著政策的失敗或決策的錯誤，而錯誤或失敗，可能是環境因素，也有可能是人為疏失。環境因素係

操之在天，故無法將責任歸咎於某人；人爲疏失則係人謀不臧，相關人等必須負起應盡之責。因此個人是否願意承擔政策失敗的責任，除道德上的勇氣外，現實中的獎懲賞罰，亦是考量的重點。但往往政策錯誤所伴隨的負面效應，就是相關人員必須爲政策失敗負責，並接受適當的懲處。因此要使當事人坦然承認錯誤，就必須有足夠的誘因使其樂於配合。不過往往因主客觀的因素影響，如法令的限制、制度的僵化、資源的不足……等，致使無法提供令人心動的誘因，也因此無法使當事人願意承認錯誤，使政策終結愈形困難。

- (三)沈澱成本的影響：政策之推動必投入相當的資源與經費，由於沈澱成本之故，即便現行政策有不當之處，也只會對現行政策作局部的修正。因爲若要終結已投入大量資源之政策，不僅會引起極大的批評，政治上的負面效應，更是當事人難以沈受之重，故在政治現實的考量下，政策仍得以繼續施行。
- (四)反對聯盟的集結：政策之施行必有其受益者，而政策終結意味著其利益將受到損害，也因此反對終結者會想盡辦法，阻礙終結行動的進行。而爲壯大反對的聲勢，反對者會加以集結，形成聯盟，對主事者施加壓力，希望能阻止或拖延終結行動的進行。
- (五)成本過高：爲排除反對者的抗爭，使終結行動得以順利完成，主事者有時會動員許多資源，以對抗反對聯盟的集結，因而造成終結成本的大幅增加，其代價甚至超過因終結所得之利益，即使任務完成，亦是得不償失。故在權衡利弊得失之下，只好兩害相權取其輕，放棄終結行動。
- (六)弱勢者效應：一般政策終結必須經由法制化的過程，在程序正義（due process）的行政程序限制下，政策終結的時程往往會曠日廢時。一般而言，被終結的對象在整個過程中處於相對弱勢，而社會大眾對弱勢者總會寄予較多的同情，由於時間的延宕，弱勢者效應會逐漸發酵，被終結者很容易得到社會大眾的支持，並因而使終結行動成爲眾矢之的，迫使終結行動改弦更張。
- (七)推卸責任：政策終結意味著過去的決策發生錯誤，從責任政治的

觀點來看，決策者必須對其政策負起相當的責任。但政治人物一旦自承錯誤，不僅會遭致批評，甚而導致下台或辭職的命運。因此他們往往不願意承認過去的錯誤，以免被政敵攻擊，影響仕途的發展或政治權力的喪失。另外即使政治人物並非錯誤政策之利害關係人，無須為政策成敗負責任，但由於未能阻止或反對政策之制定與施行，亦會被批評為姑息養奸，而遭池魚之殃。所以政治人物對於有爭議性的政策，基本上以不接觸為原則，並極力撇清責任，以免惹禍上身。以越戰為例，雖然當初美國有些政治人物既沒有參與相關的決策，甚至與此政策亦毫無關聯，但事後在檢討美國越南政策時，這些政治人物亦被社會大眾質疑為何當初保持沈默，批評其未能善盡本身職責，有違選民之付託。

(八)人與事無法切割：基本上，政策的終結是對事不對人，意即被檢討的標的是政策本身，而非與此政策有關的人。也因此討論終結的議題時，往往刻意切割政策（事）與政策有關的組織或成員（人），採人事分離的態度，對於與人有關的問題，視而不見或略過不談，以減少不必要的困擾。但殊不知政策的制定與運作，都與人難脫關係，因此當某一政策被視為終結標的時，即使主事者信誓旦旦保證政策終結乃對事不對人，不過組織成員為維護自身的權益，勢必對終結行動採取抵制或不合作的態度，進而影響終結任務的達成。

政策有其反終結的動能，因此政策的終結並非易事。雖然學者指出政策終結不易成功的原因有八種，但若加以歸納可分為政策面、資源面、標的團體面三類。就政策面而言，涉及者係有關政策本質或內涵之原因，上述原因中只有「政策之長存性」屬之。就資源面而言，涉及者係有關政策終結所必須投入之人力與物力資源，包括：誘因不足、沈澱成本的影響、成本過高等三項。就標的團體面而言，涉及者係與被終結之政策有直接或間接相關之個人或團體及其作為，包括：反對聯盟的集結、弱勢者效應、推卸責任、人與事無法切割等四項。由上述可知，與人有關的原因就佔了一半，因為政策的實施，必定落實在標的團體上，因此人的因素確會影響政策終結能否成功，故妥善

處理人的問題，將是成功的第一步。

六、政策終結的策略

既然政策終結乃解決政策失靈、提升政府效能、杜絕浪費的有效作法，如何採行有效的策略，使終結活動能順利完成，便成爲重要的課題。Robert Behn 在 1978 年提出 12 個政策終結的建議，頗有參考的價值，以下分別予以說明（Daniels, 1995/1996；Lester & Stewart, 2000）：

（一）別巧放試探汽球（don't float trial ballon）

在政策構思階段時，爲了解一般大眾的看法，常施放試探汽球，以作爲決策的依據。然而 Behn 認爲施放試探汽球不僅無法產生正面的效果，反而會因消息走漏，使反對者預先防範，並積極動員，以免自己成爲被終結的對象，而使終結行動無功而返。

（二）擴大支持群眾（enlarge the policy's constituency）

民主政治的精神是少數服從多數，多數決是取得合法性的重要機制。任何政策都有支持與反對的兩派意見與支持者，而有組織的選民常能決定政策的命運，所以必須在原有支持者外，擴大支持群眾，才能壓倒對方，取得優勢的地位，以利政策終結的進行。

（三）強調政策的負面效應（focus attention on the policy's harm）

任何政策都有優缺點，如果只以效率不彰或效能不佳等較爲抽象性的論述強調現行政策的不當，有時未必能打動人心。如果能以具體的事證或數據突顯因現行政策的不當所造成的傷害，必可加深大眾對其不良的印象，並獲得其對政策終結的支持。例如以此次中國大陸三鹿奶粉事件爲例，如果媒體只報導三聚氰胺對人體健康有害，那一般大眾或許未能察覺其嚴重性，而不以爲意。可是有上千名嬰兒因食用遭污染的三鹿奶粉而導致泌尿系統發生病變，甚至死亡，這些具體可見的不幸案例，導致民情激憤，迫使中國官方必須劍及履及予以迅速處理，以平息民怨。

(四)利用意識型態的轉移來證明政策的負面效應 (take advantage of ideological shifts to demonstrate harm)

意識型態是一組信仰系統，旨在建立中心思想前提，用以評估任何政策的推動或倡導。因此主事者可利用各種方式形塑特定的意識型態，轉移或模糊焦點，引導群眾關注於特定的價值體系或議題，使其產生現行政策會造成實質傷害的觀點，並做出有利於自己的行為或判斷，進而對政策的終結採取支持的態度。例如在師資培育一元化的時代，部分改人士一直以「師範專賣店」來批判師範校院壟斷師資市場，甚至認為國內教育問題嚴重亦與此有關，因此他們極力鼓吹師資培育多元化（舒緒緯，1998）。也因此一般社會大眾被誤導將教育問題簡化成師資培育問題，咸認為只要師資培育多元化，一切教育問題將迎刃而解。是故終於有師資培育法之制定與施行，使我國師資培育制度由一元化走向多元化。但是倡議者對於師資培育多元化所帶來的隱憂則避而不談或輕輕帶過，以至如今儲備教師滿街走，成為另一個社會問題。

(五)嚴禁妥協 (inhibit compromise)

如前所述，任何政策都有支持與反對的兩派意見與支持者，而要實行政策終結時，必會引起反對者的抵制與抗拒，因此有時為了順利完成終結的任務，會和反對者妥協，但妥協的結果往往是雙方各退一步或是各取所需。表面上似乎政策已被終結，任務圓滿達成，但實際上卻是被終結的標的不僅依然存在，而且尾大不掉，隨時準備東山再起。也就是妥協不僅未能達成終結的任務，反而使被終結的標的得以借屍還魂，故欲竟終結之功，妥協絕不可行。以台灣山坡地的濫墾濫伐為例，每當災害過後，面對慘重的災情，輿論一片撻伐，直指山坡地過度開發之不當，並要求有關單位採取積極的作為，避免災害的再次發生。而當有關單位欲採取鐵腕措施，加以整頓之時，民意代表則受業者或選民之請托，對有關單位施加壓力。此外，也因風頭已過，大眾的關注度降低或轉移，有關單位往往採取妥協的方式，未能依法處置，因此問題依然存在，無法獲得徹底的解決。

(六)聘請局外人為執行者 (recruit an outsider as a terminator)

政策終結是政治上的一個難題，因此需要政治領袖指引其努力的方向。但由於終結行動不可避免會損及利害關係人的權益，因此會遭到反制及抗拒，而主事者則因樹大招風，往往成為被反制的對象，甚至因而樹敵。所以對於政治人物而言，參與政策終結行動，往往毀譽參半，並對其政治前途或政治生命投下一顆未爆彈。尤其如果被終結者與其關係密切時，殺傷力更是不容小覷。所以聘請局外人來執行終結任務，因為沒有利害糾葛的情形，也較能以客觀的態度進行終結的工作，而不會有畏首畏尾、瞻前顧後之慮。例如政府為推動教育改革，成立教育改革審議委員會，委員包括各方俊彥，並由時任中央研究院院長的李遠哲擔任召集人。照理說教育改革的主軸既是教育，因此在尊重專業的前提下，具有教育專業背景的成員應佔多數，才較為妥當。但由委員名單可以發現，31位委員當中以大學校院教授或校長居多，而身分為教育學者或中小學實務工作者只有周麗玉、林明美、林清江、陳伯璋、黃炳煌、楊國賜、萬家春、簡茂發等8人（行政院教育改革審議委員會，1996）。姑不論十年教育改革的功過為何，但也因為主其事者多非由傳統教育體系所出身，較無包袱，並能進行大刀闊斧的改革，使我國的教育改革往前跨出一大步。

(七)避免立法表決 (avoid legislative votes)

Behn 認為立法部門的領袖一般較為資深，故與過去的政策或多或少有些關聯，因此基本上他們較傾向反對終結的行動，以免自打嘴巴。其次，法令的訂定往往是妥協下的產物，所以立法部門對終結行動的討論或表決，最終都是以妥協收場，而妥協的結果往往是各退一步、各取所需，避免攤牌，如此一來，政策的終結就越難達成。再者立法者基於政治利益的考量，不想樹敵太多，所以對於終結行動大都持保留態度，故 Behn 認為由行政部門發起的終結行動，其勝算較立法部門為高。以民進黨政府為例，為落實其去中國化、去蔣化的政策，故將中華郵政更名為台灣郵政、中正紀念堂更名為台灣民主紀念館。因為民進黨在立法院屬於少數黨，無法在立法院經由立法程序予以更名，因此由行政部門發動，雖然引起藍軍立委的猛烈砲轟，並質疑其

違反程序正義原則，但最後仍搶灘成功，順利更名。

(八)不要侵犯立法部門的權力 (don't encroach upon legislative prerogatives)

政策終結有時需要立法部門的配合或協助，因此行政部門絕對不可逾越職權，侵犯憲法賦予總統或立法部門的權力，以免使助力變成阻力。以停建核四過程為例，當傳出民進黨政府有意停止核四的興建，以落實該黨向來主張的反核政策時，立法院長王金平即表示興建核四案的法律程序已經完備，「沒有紛爭或改變的空間」，而且不建核四將造成無窮後患，所以應該繼續興建（張麗伽，2000）。而為避免朝野的對決，朝野立委也達成核四是否停建，應由行政院做成重大政策送立法院審議，讓核四爭議的正反意見充分討論，並尋求法律程序的共識（羅如蘭，2000）。但執政當局卻不顧立法院的呼籲，執意宣佈停建核四，雖然最後在國內外強大的壓力下，不得不宣佈核四復建，但已損失鉅額公帑及寶貴的時間，而最重要的是朝野互信蕩然無存，為其後的朝野惡鬥種下禍根，使台灣的行政運作陷入空轉，讓人民共吞苦果。

(九)接受短期的成本增加 (accept short-term cost increase)

長期而言，終結不當的公共政策將可省下可觀的成本支出，但終結的費用與政策取代的成本，有時會導致短期內成本的增加，故不可短利近視，應將焦點置於未來，對於短期內必要的支出應予以接受，以免壞了大計。當然一般民眾可能無法了解其間的利害關係，甚至可能會持反對立場，因此有關單位必須詳細闡述其利弊得失，以爭取民眾的支持。

(十)花錢消災或利益交換 (pay off the beneficiaries)

如前所述，終結行動在短期內可能會導致成本或支出的增加，其因在於為了擺平既得利益者的反彈，必須花錢消災或以利益交換的方式，說服標的團體接受終結的安排。Behn 認為政府官員更容易執行終結行動，其因乃掌握公權力的官員可透過提供工作、減免稅捐等方式，將反對行動消弭於無形或將抗拒降到最低。例如台灣省精省過程當中，由於省議員深具民意基礎，因此來自省議會的反彈聲浪，執政

當局格外慎重以對。為安撫因為精省所喪失的政治權力，因此相關政黨均積極為第十屆省議員安排出路，80位省議員當中，除個人另有生涯規劃或參與選戰失利外，其後當選第四屆立法委員的有44位（維基百科，2008a），擔任第一屆省諮議員的有9位（台灣省諮議會，2007）。由此可知，經由利益的交換，確能安撫部分既得利益者的反彈情緒，有利終結工作的進行。

(十一) 舊瓶裝新酒（強調採用新方案而非終結舊方案）

（advocate adoption, not termination）

政治領導者較喜提出新政策或改革舊政策，而較不願意終結進行之政策。因為終結意味著否定標的政策的价值，而在人事無法切割的情況下，與標的政策有關的人員，會受到池魚之殃；而且標的團體成員亦因權益受損，必定竭力抗拒，這些都會對政策終結的進行產生莫大的阻力。故 Behn 認為可採舊瓶裝新酒的方式，提出新政策，並以之代替舊政策，讓舊政策無以為繼，自然而然達到終結政策的目的。如此一來，既不會帶來太多的政治壓力，利害關係人的抗拒也將減少許多。以我國為例，歷任教育部長皆有其重要主張或施政方針，如郭為藩的以技職教育為主的十年國教、林清江的終身學習、曾志朗的閱讀運動，吾人可以發現這些政策在其任內推動得如火如荼，可是在主事者卸任之後，人去政息。繼任者居於官場禮儀，雖未明言終結，但卻將前任者之政策束諸高閣，另提出新教育政策取代之，而使舊政策在不知不覺中被終結。

(十二) 有必要時才予以終結（termination only what is necessary）

政策終結會使部分人的權益受損，甚至對執行終結者產生情緒上的反彈或敵意，不僅對政策終結採取反對態度，甚至對其他新政策亦予以抵制。如此一來，會使主政者腹背受敵，不利於政務的推動。因此除非有必要，才可進行終結的動作，同時應儘量縮小打擊面，使受影響的人數降至最低，壓力自然減輕許多。

雖然政策終結有其難度，但對於成效不彰的政策予以終結乃勢在必行，上述十二種政策終結的策略，依其性質可歸納為三類。第一類是執行的技術，包括：別巧放試探汽球、強調政策的負面效應、利用

意識型態的轉移來證明政策的負面效應、嚴禁妥協、避免立法表決、不要侵犯立法部門的權力、舊瓶裝新酒、有必要時才予以終結等八項。第二類是與執行有關的人，包括：擴大支持群眾、聘請局外人為執行者。第三類是執行的資源，包括：接受短期的成本增加、花錢消災或利益交換。綜上所述，有關政策終結的策略中，執行的技術面就佔了八項之多，故執行技術的良窳確能影響終結的任務能否順利達成。

七、有利於終結的情況或條件

雖然政策終結有其先天不利的條件，但在某些情況下，是有利於終結活動的進行。依 Bardach (1976) 的看法，下列五種情況是有利於政策之終結。

- (一)政黨輪替：就民主政治而言，政黨之爭就是政策之爭，而政黨之所以會執政或下台，絕大部分是其政策受到多數選民的支持或唾棄。政黨輪替後，行政部門隨之更迭，在沒有負擔的情形下，新政府對舊政府的政策予以終結，就比較容易。Lewis 指出所謂組織效能或績效其實與政治傾向有極大的關係，亦即政治態度才是影響組織終結的主要因素。他採用調查研究法，探討美國國會與白宮的政治更迭對組織終結的影響，結果發現政治更迭（指政黨的更替）確會提高組織被終結的可能性（引自 Adam et al., 2007）。就國內而言，反對核能是民進黨的黨綱之一，故陳水扁在 2000 年贏得總統大選後，上任不久，即停止核四廠的興建，終結國民黨的能源政策。其次則是通用拼音與漢語拼語之爭，民進黨政府時期為凸顯台灣的主體性，因此採用通用拼音。國民黨再次執政後，為與世界接軌，決議採漢語拼音（何明國，2008）。雖然核四廠停建案不是一個成功的案例，但此二例即可說明政黨輪替是可創造有利於政策終結的條件。
- (二)意識型態的解構：任何政策的背後都有其意識型態，而意識型態的存在有其定的時空環境，當其所賴以存在的環境產生變遷時，「皮之不存，毛將附焉」的結果將會產生，而特定的意識型態勢

必譜上休止符。當此意識型態被解構後，政策的終結自然也就水到渠成。以越戰為例，當東西兩大陣營以談判代替圍堵，逐漸走向和解之際，以美國為主的西方陣營，反對共產主義的意識型態正逐漸式微，也因此美國逐漸削弱其對南越政府的支持，並開始自越南撤軍。雖然其後南越政府被北越政府所消滅，而未能如美國之所預期，兩者和平共處。但不管如何，長達 30 年的越南戰爭終於落幕，中南半島的槍炮聲終於停歇。

(三)人民產生信心危機：統治的正當性對於任何政治系統而言，是一個非常重要的因素。因為唯有在人民承認其正當性，才有助於情勢的穩定及其統治權力的行使。一般而言影響統治正當性的因素包括環境、需要、支持、合法化過程、政策及回饋等六項因素，其中政策效能與統治正當性的關係，非但密不可分，而且是相互影響（林水波、張世賢，2006）。所以一旦人民因政策不當而產生信心危機，甚至造成社會不安時，政府勢必對特定政策進行必要的處置，以安定政局、挽回民心。

(四)建立緩衝機制：任何政策的實施都有其受益者，因此政策的終結意味著政策受益者權益的受損，利害關係人自然會運用各種方式阻撓政策之終結。所謂事緩則圓，終結活動應建立適當的緩衝機制，逐步將政策廢除，使利害關係人不致因政策終結而權益受損，並降低其抗拒的力道。例如 1998 年政府以提升行政效率、減少浪費為由，將台灣省政府的功能凍結。而為順利完成任務，執政當局對於省府員工提出權益保障內容法制化的回應，以降低省府員工的反彈與抗拒（陳鳳馨，1998），並順利完成凍省的任務。

(五)等待瓜熟蒂落：有時被終結的標的本身已極其脆弱，猶如強弩之末，如有任何風吹草動，都會導致或加速其崩解。因此對於這種只等瓜熟蒂落的標的物，政策設計者應根據實際的狀況，予以適當的壓力，自然而然不費吹灰之力，即可達成終結的任務。

政策終結需仰賴天時、地利與人和的配合，因此情境的營造或等待亦是不可或缺。當人民產生信心危機時，代表對執政者的施政不

滿，因此反對黨就必須解構執政黨的意識型態，營造政黨輪替的氛圍。而對於已是強弩之末的政策，只要待其瓜熟蒂落即可，不用大費周章。至於較為棘手的政策，則運用前述的終結策略，建立緩衝機制，降低反制的動能，使政策能以最低的成本、最短的時間，獲得最大的成效。

參、結語

政府施政之目的在於福國利民，但由於社會快速變遷及國際情勢的影響，一項公共政策的推動可能因時空的改變，而必須面臨修正甚至終結的命運，但因政策終結涉及太多的變數及利害關係，故往往遭遇許多抗拒，無法順利完成，徒留政治上的紛擾及資源的浪費。由於政策終結在政策科學領域中仍是塊極待開發的新生地，因此決策者有時很難從相關文獻中獲得經驗，作為決策的參考，因而決策品質受到質疑。本文對政策終結的探討，分別從意義、類型、成因、方式著手，以期對其有一初步之認識。其次探討政策終結不易成功的八種原因，了解政策終結為何難以達成。再次分析政策終結的策略，以及有利於政策終結的溫床，說明政策終結雖非易事，但在相關條件配合下，仍有機會開啓終結之窗。最後根據這些論述，提出如下之結論：

一、政策終結具有高度的政治性

Easton 認為公共政策是社會價值的權威性分配（引自魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福，1992），既然涉及所謂的權威性分配，就與政治有密不可分的關係。如前所述，財政狀況、政策效能、政治的意識型態是評估政策應否終結的三項指標（deLeon, 1983），其中政策效能與意識型態具有高度的政治意涵。此外，固然政府施政必須有良好的財政狀況作其後盾，才會較無後顧之憂，但 Daniels 根據文獻探討的結果，提出政策終結的七個通則，就指出政策終結很少從經濟方面來評估，反而涉及意識型態，而且具有高度的政治性（引自 Harris, 2001）。再者公共政策的範疇與人民的生活息息相關，在民主政治下，透過選舉的方式來決定國家大政落於何黨或何人身上，政黨或候選人為求勝選，「民之所好，好之；民之所惡，惡之」，遂成為爭取選民

認同的金科玉律。因此違背民意之政策或主張，自然會被淘汰。而民意如流水，政治人物必須精確掌握民意的脈動，並據而行事，所以政策終結與否，有時民心的向背勝過專業的判斷，也因此政策的變遷往往是政治角力的結果。

二、政策終結不易達成

多數的政策終結活動有帶有強烈的負面意涵（deLeon, 1978），也因此提出終結主張或執行終結任務的個人或團體，會成為眾矢之的，甚至引發政治海嘯。再者實施中的政策，一定有受益者存在，而政策終結勢必引發利害關係人的反彈。此外，政策終結涉及相當多的層面，不論政策終結採何種方式，一定會走漏風聲，使標的團體得以事先防範，甚或群起串連，並運用各種方式以求本身權益不致受損。又標的政策受益者雖然不多，但是他們資訊暢通，對政策強烈支持，同時又組織良好，因此會對決策者產生壓力，甚至影響政策的決定。至於贊成政策終結的一般大眾，有時雖然人數眾多，但是因為政策的成本分散給所有的納稅人，故就每一位納稅人而言，其成本極其微小，或無法直接感受到終結的好處，所以他們並沒有太大的誘因及動機組成強而有力的團體，對決策者施予有效的壓力。因此在利益集中、成本分散（concentrated benefits,dispersed costs）的情況下，政策受益者雖然居於人數的劣勢，但是因為團結故能打敗不相干的多數，充分發揮以小博大的優勢，使政策得以繼續存在（Dye, 2002）。

三、政策終結需要高超的政治智慧

Dye 指出：「公共政策就是政府選擇去做或不去做的任何事情」（引自丘昌泰，2004），不論政策決定為何，輿論批評向來是未曾停歇，因為政策的執行或推動，一定有得利者與損利者，尤其是政策的終結，對既得利益者造成的損失，更會引起其反彈與抗拒。再者終結的時機更是要恰到好處，晴天霹靂式的終結固然可收攻其不備之效，但此種快刀斬亂麻、未經溝通的處理方式，是否能得到支持？且其後續的政治效應，是否會引起更大的政治風暴，則不得而知。例如 2000 年 10 月 27 日前總統陳水扁與前國民黨主席連戰的「扁連會」，其目

的本在解決朝野的歧見，未料在扁連會之後，行政院立即宣布核四停建，使在野聯盟極為不滿，除引爆罷免總統的危機外，朝野的互信蕩然無存，也為其後的台灣政壇埋下衝突的種子。至於暗夜哭泣的終結方式，固然不會立即導致雙方的對決，但時間過久，會使反對者有機會集結，增加終結的成本，甚至使其功敗垂成。既然政策終結非易事，若要完成終結行動，主其事者必須具有高度的政治智慧，行所當行、停所當停，並善用各種政治策略及政策工具，將阻力化為最小，以順利完成終結的任務。

四、善用或營造時機開啟政策終結的政策窗（policy windows）

所謂政策窗係指議題可以進入政策議程的關鍵時刻，而政策窗的開啓則需要問題、政策與政治這三者流程的連接恰到好處（丘昌泰，2004）。雖然政策終結並非易事，但在某些狀況下，要達成終結的目標也並非不可能。尤其近年來我國經濟成長趨緩，財政收支狀況不佳，政府必須重新檢視現行政策的必要性及可行性，對於過時或缺乏效益的政策予以終結，將資源作最有效的運用。因此有關單位必須善用或營造有利於政策終結的氛圍，利用公聽會、研討會……等管道，陳述問題的嚴重性，喚起民眾的注意與關心，形塑變革的必要性，使標的政策終結能自然而然的水到渠成。例如 1990 年的三月學運，因為反對國大代表的爭權牟利行爲，台灣各大學的學生代表在中正紀念堂靜坐抗議，並提出「解散國民大會、廢除臨時條款、召開國是會議、提出民主改革時間表」等四大訴求。靜坐學生的行動與訴求得到社會大眾的支持，因此前總統李登輝在民氣可用的情況下，開啓終結的政策窗，於 1991 年廢除「動員戡亂時期臨時條款」，並結束所謂「萬年國會」的運作，全面改選中央民意代表，使得台灣的民主化得以向前邁進一大步（維基百科，2008b）。

五、政策終結領域的研究仍有待更多人的投入

政策終結雖非一新興研究領域，從 Bardach 與其同僚開始投入研究，迄今已逾半世紀。但因缺乏系統性的研究，不論是在理論的探

討，或是實徵研究上，文獻累積的質與量，與其他政策分析的次領域相比，明顯不足。但隨著對政府功能認知的改變，以往「大有為」政府的角色逐漸被「小而美」的觀念所取代。多數工業化國家的公部門，因為面臨財政緊縮的壓力，政府不再統包所有的公共事務，權力的下放與部分政府功能的縮減，已成為許多國家正在進行的改變，而民營化或是公辦民營，便成為常見的運作模式。不論是民營化或是公辦民營，意味著部分政府政策必須被終結，而政策終結亦代表相關標的團體的地位或權益受到影響，因此反終結的政治活動自然會產生。既然對於過時或不符效益的政策或組織予以終結，已是現今各國施政的趨勢，如何使政策終結能順利進行，相關之理論基礎與實徵研究以作為參考，更顯出其必要性與迫切性。但傳統以來，政策終結受到學界的忽視，無法成為熱門的研究議題，因此研究的能量明顯不足。故亟待更多的人力投入政策終結領域的研究，使其在學理及實務上更能有所貢獻。

參考文獻

- 王寶全（2008.01.29）。政局動蕩折磨義大利人。2008年9月14日，擷取自：
<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/12764/2008/01/29/2945@1929959.htm>
- 丘昌泰（2004）。公共政策－基礎篇。台北：巨流。
- 台灣省諮議會（2007）。歷史沿革。2008年10月12日，擷取自：
<http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=12&urlID=12>
- 行政院教育改革審議委員會（1996）。教育改革總諮議報告書。台北：作者。
- 呂明泰（2006）。不是三兆，是八兆。2008年4月7日，擷取自：
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/dec/27/today-o5.htm>
- 何明國（2008.09.17）。政院通過中文譯音採漢語，不補助通用拼音。
 聯合報。A11版。
- 林水波、張世賢（2006）。公共政策。台北：五南。
- 林水波（2005）。政策終結的探討。國家政策季刊，4（4），129-152。

- 林建煌（2006）。**管理學（第二版）**。台北：新陸書局。
- 陳鳳馨（1998.08.27）。精省 政院將提兩善意回應 省公務人員權益保障內容法制化 省有財產處理可能出現「其他方式」模式未定。**聯合報**，2版。
- 張麗伽（2000.09.20）。傳政院擬廢核四，王金平警告。**中時晚報**。2版。
- 舒緒緯（1998）。**師資培育法制定過程及其內涵之研究**。國立高雄師範大學教育學系博士論文，未出版，高雄。
- 維基百科（2008a）。**1998年中華民國立法委員選舉**。2008年10月12日，擷取自
<http://zh.wikipedia.org/wiki/1998%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>
- 維基百科（2008b）。**三月學運**。2008年10月14日，擷取自
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%8E%E7%99%BE%E5%90%88%E5%AD%B8%E9%81%8B>。
- 魏鏞、朱志宏、詹中原、黃德福編著（1992）。**公共政策**。台北：國立空中大學。
- 羅布落格（2006）。**義大利政壇變天，貝魯斯科尼變臉**。2008年9月14日，擷取自：<http://www.wretch.cc/blog/loblog/4857143>。
- 羅如蘭（2000.09.20）。立委指停建核四主動權在政院。**中國時報**，6版。
- Adam, C., Bauer, M.W., Knill, C. & Studinger, P. (2007). The termination of public organization: Theoretical perspectives to revitalize a promsing research area. *Public Organization Review*, 7, 221-236.
- Bardach, E. (1976). policy termination as a political process. *Policy Analysis*, 7(2), 123-131.
- Birkland. T. A. (2001). *An introduction to the policy process*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- Daniels, M. R. (1995/1996). Implementing policy termination: Health care

- reform in Tennessee. *Policy Study Review*, 14(3/4), 353-374.
- deLeon, P. (1983). policy evaluation and program termination. *Policy Studies Review*, 2(4), 631-647.
- deLeon, P. (1987). Policy termination as a political phenomenon. In D.Palumbo(Ed.), *The politics of program evaluation* (pp.173-199) . Newbury Park, CA:Sage Publications.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding public policy(10th)*. N.J.: Prentice Hall.
- Frantz, J. E. (2002). Political resources for policy termination. *Policy Studies Journal*, 30(1), 11-28.
- Harris, M. (2001). Policy termination: The case of term limits in Michigan. *International Journal of Public Administration*, 24(3), 323-339.
- Kirkpatrick, S. E., Lester, J. P. & Peterson, M. R. (1999). The policy process— A conceptual framework and application to revenue sharing. *Policy Studies Review*, 16(1). 210-236.
- Lester, J. P. & Stewart, Jr., J. (2000). *Public Policy-An Evolutionary Approach(2nd.)* Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Maclenan, B. W. (1980). Political power and policy formulation, implementation and evaluation. *Policy Studies Journal*, 8(7), Special Number 3, 1127— 1134.

