政治科學論叢／第三十期／民國 95 年 12 月／頁 131～164

政策倡導聯盟架構之研究：以國道五號蘇花段高速公路爲例*

魯炳炎**、張永明***

摘　要

蘇花高的興建源起係於一九九〇年由李登輝前總統所提出之「產業東移」政策，工商業界倡議興建蘇花高速公路，該項政策歷經了幾次的總統大選、縣市長及立法委員選舉，乃至於地方選舉，此項政策都僅止於規劃和環境評估之階段。本文採用 Sabatier 和 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構之理論，係因其兼顧理論的廣度與深度，深度係指政策次級系統概念之提出，廣度則涉及政策變遷過程當中，行動者的信仰系統與價值觀點的變項，該架構適足以檢驗蘇花高這項政策議題之演變過程。本文所欲探討的命題如下: 第一，透過學者專家介入所產生之政策導向學習，經過社會輿論的發酵，對於政策目標之達成並無有效助益。第二，在贊成與反對聯盟激烈競逐之情勢下，政策掮客的出現並無助於政策議題之解決。第三，政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張。

關鍵詞：政策次級系統、政策掮客、政策導向學習、倡導聯盟架構、蘇花高

---

* 筆者感謝兩位匿名審查委員所提供詳盡而寶貴的意見。本文初稿係由魯炳炎、張永明（2005）發表於 2005/12/11 的 2005 年台灣政治學會年會暨台灣民主的挑戰與前景學術研討會，筆者在此感謝當時的評論人國立中正大學政治學系湯京平教授對於本文研究命題論述方式及理論分析內容所提供的修正意見。

** 國立東華大學公共行政研究所助理教授，e-mail: bylu@mail.ndhu.edu.tw。

***國立東華大學公共行政研究所碩士，e-mail: yytower@ms36.hinet.net。

收稿日期：95 年 3 月 6 日；通過日期：95 年 6 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

交通運輸系統是串聯國土空間架構的軸線，隨著社會經濟發展，交通運輸需求成長快速朝高速化、高運量、高品質及無障礙發展。惟因時代變遷、政治經濟與社會環境意識之多元化，加以近年來交通建設規模涉及之問題比以往複雜，如環境意識抬頭、用地取得困難等，皆影響交通建設之執行，而導致即使當年經過詳盡完善規劃分析而選定的政策，產生延宕、不合時宜抑或無疾而終（洪淑宜，2000：4）。是以，公共政策由於經常事涉「人治」與「高度不確定性」，使得傳統的政策規劃必須去注意理性分析所不能解決的政治課題，本文的蘇花高研究個案適足以詮釋人治與不確定性在公共政策分析過程中的重要性。

前行政院長謝長廷於二〇〇五年六月下旬在行政院管控協調會上提出新十大建設檢討修正案，宣佈「國道五號蘇花段高速公路」[1] 等五項計畫緩辦，再度將蘇花高速公路導引進入另外一波興建與否的爭論。對於政府所宣稱「暫緩興建」蘇花高速公路是基於地方民意和經濟發展需求、以及環境保護和生態保育之通盤考量，無論是中央與地方、行政與立法、還是經濟與環保，多方拉鋸的過程主導整個政策議題之發展，而蘇花高所引發的政策爭議正可以運用政策倡導聯盟架構進行深入的理論分析。

台灣過去的經濟發展是以中央山脈爲界，「前山」與「後山」，或是西部與東部的發展大有不同。在中央山脈的花東縱谷間及太平洋所共同築起的天然藩籬，從主政者的角度來看，這是一條「拓荒」的道路，但是從在地原住民的角度來看，卻是一條被征服、被殖民的道路（張岱屏，2003：24-25）。同樣的路，不同的詮釋，也隱藏了不同的權力位置與觀看角度，正如最近十多年來蘇花高速公路所屢屢掀起的論戰過程，也隱含對花蓮民眾對於所謂「後山」的期待。

對於蘇花高興建與否的案例探討，筆者尚未發現有其他文獻對於本議

[1] 本文係依據 2003 年 11 月 26 日行政院以第 2867 次會議通過之「新十大建設」，第三波高速公路於六項子計畫中－「國道五號蘇花段高速公路」稱呼之，本文以下簡稱蘇花高。

臺灣大學學術期刊資料庫

題進行政策倡導聯盟架構之研究（魯炳炎、張永明，2005），或以政策導向學習、政策掮客、以及政策菁英信仰系統的角度分析該議題。有鑑於此，本文針對國道五號蘇花段高速公路之案例，結合政策倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework，簡稱 ACF）之理論，檢視以下三項命題：第一，透過學者專家介入所產生之政策導向學習，經過社會輿論的發酵，對於政策目標之達成並無有效助益。第二，在贊成與反對聯盟激烈競逐之情勢下，政策掮客的出現並無助於政策議題之解決。第三，政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張。

貳、國道五號蘇花高速公路之發展現況

在一九八〇年代台灣的經濟奇蹟之後，蘇花公路在時效上、使用量上皆已不敷使用，更無法帶動東部的經濟發展，一九九〇年當時的李登輝總統提出「產業東移」政策，開啓工業東進的步伐。在國民黨執政時期，蘇花高速公路被列入擴大國內需求方案之一的重大交通工程，政府並視爲振興經濟的一帖良方。一九九〇年二月二十三日由行政院核定交通部的「改善交通全盤計畫」中，蘇花高即列爲「環島高速公路網發展計畫」之一，冀望建構出環島之便捷公路網。

二〇〇〇年五月政黨輪替後，陳水扁總統爲了兌現競選期間所開立的支票，責成行政院依「促進民間參與公共建設法」，積極獎勵民間參與興建蘇花高速公路，陳總統也一再表示花蓮民眾極力爭取的蘇花高工程是一項「勢在必行」的計畫。於此，地方各界在立法院、行政院、縣政府、議會等相關場合不斷發聲，面對民意的壓力下，當時的行政院長張俊雄還表示政府會出資興建蘇花高，並加速動工時程。

二〇〇一年民進黨政府面臨執政以來第一次的縣市長及立法委員選舉，各政黨及候選人均表態支持興建蘇花高速公路，試圖爭取認同之選票，當時綠黨縣長參選人提出保護生態環境爲競選主軸，反對蘇花高速公路的興建，使得環保團體反對興建的聲浪逐漸獲得重視。

在此之後，行政院於二〇〇二年十二月二十七日核定總建設經費爲

臺灣大學學術期刊資料庫

962 億元，北起北宜高速公路頭城蘇澳段終點，南至花蓮縣吉安鄉，全長 86.5 公里之蘇花段高速公路。二〇〇三年五月，極力推動蘇花高興建的花蓮縣長張福興病逝，又掀起一波對於蘇花高應否興建之論辯。當時政府爲擴大公共建設以帶動景氣復甦，二〇〇三年七月在陳總統背書下，當時的民進黨縣長補選的候選人遂提出以興建蘇花高爲主軸之利多政策，陳總統及行政院團隊亦藉以爲黨籍候選人輔選。然而，蘇花高興建與否之議題自此之後，在環保團體的努力下，已經悄然蔓延各界，更進而逐漸蘊釀產生政策變遷之質變。

是以，蘇花高原來規劃於二〇〇三年底施工，然在二〇〇三年十二月十一日動工前夕，前行政院院長游錫堃視察花蓮國際機場之際，認爲地方對於興建計畫仍有反對意見，當場宣佈蘇花高暫緩興建，表示龐大的興建經費會對中央形成負擔；同時並希望花蓮縣政府在未來的三個月內作出決定，若地方決定不建蘇花高，中央會尊重地方意見，這在當時引發地方各界的熱烈討論。

較近的演變有兩個事件值得關注，其一是在二〇〇五年十二月底由當時的行政院長謝長廷決定從二〇〇七年起，以六年六百億元的預算推動「廿一世紀東台灣領航計畫」（何國豐，2005），但該計畫的提出則被花蓮縣各界視爲取代蘇花高速公路之政策替代方案。其二則是二〇〇六年一月，立法院在完成九十五年度中央政府總預算案朝野協商時，國民黨黨團提案通過決議，要求行政院應依計畫恢復蘇花高的動工，在執行立法院三讀通過的預算之前，行政院的預算全數凍結，在蘇花高動工之後才能動支（許哲耘、郭凱杰，2006）。

綜合過去十多年來，此項重大交通政策的決策過程可說是一波未平，一波又起。蘇花高的主要爭議之一是環保聯盟經歷了十幾年的努力，促成行政院針對蘇花高做出緩建之決議，而興建蘇花高聯盟則試圖解決環境影響評估上的限制，企圖以專業化、技術化的政策方案尋求解套；另一項爭議點則是蘇花高的興建工程費用高達 962 億元，但其所強調的直接效益卻遭到環保聯盟的質疑。本文在針對蘇花高之政策議題進行政策倡導聯盟架構之理論分析前，先對於該項理論架構進行文獻回顧。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、政策倡導聯盟架構之文獻回顧

以政策循環論的角度切入，許多公共政策的過程都是從問題建構與議題設定開始，政策設計與合法化、政策執行，乃至於政策評估與變遷（Hogwood and Peters, 1983；Jenkins-Smith and Sabatier, 1993）。此其中，Goggin 等人（1990）認爲政策執行是一種極度繁複的過程，第一代政策執行以個案研究爲重點，第二代以分析架構爲研究重點，第三代以政府間政策執行溝通模式（丘昌泰，2000：357；吳定，2003a：182-183），企圖整合前述兩代的特點，從「理論建構」（theory construction）轉向「理論檢驗」（theory testing），透過公私部門參與者的互動、結盟、議價、協商，而形塑政策並順暢政策執行過程。在第三代政策執行的整合模式中，對於發生於不同時間與空間的一系列行政與政治決策和行動過程，Sabatier (1988) 提出政策變遷的倡導聯盟架構（Advocacy Coalition Framework, ACF）代替政策執行一詞，主要原因在於政策執行過程就是改變政策內涵、政策導向學習的過程（李允傑、丘昌泰，2003：82）。

政策倡導聯盟是建立在共同理念與相同價值基礎上，所形成的合作關係，有如分享一個相似願景的決策目標抑或是有核心價值的公共組織（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999）。一九八〇年代政策執行理論歷經由上而下及由下而上的研究途徑之後，Sabatier 在一九八〇年代末期進行了爲數相當可觀的個案研究（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 144），在研究中發現倡導聯盟架構的存在，並凸顯出政策次級體系的運作在政策變遷的過程中扮演了重要的角色，由利益或是理念共享集合起來的團體組織稱之爲「倡導聯盟」（孫煒，2002：97）或是「宣導聯盟架構」（李允傑、丘昌泰，2003：88），他們於是提出了政策變遷的倡導聯盟架構做爲第三代整合途徑之政策執行理論。

Jenkins-Smith 和 Sabatier (1993: 5) 將倡導聯盟定義爲：「來自各種階層之政府及私人機構的參與者，他們共享一套基本信念並試圖找尋操作的規則、預算及政府人事以便達成目標」。由於所謂的倡導聯盟架構（ACF）在國內專書、期刊的譯名多所不同，然係來自於原創學者的著作，爲求統

臺灣大學學術期刊資料庫

一倡導聯盟之定義本研究將採國內學者吳定（2003a：179-180）與魯炳炎（2004）對「政策倡導聯盟架構」的釋名爲本研究之定義。

對於所謂的政策倡導聯盟架構，Jenkins-Smith 和 Sabatier 認爲，政策階段啓發的方式（stage heuristic）和傳統政策科學偏見的限制下，不足以解釋長時間幅度的政策變遷，因此，政策倡導聯盟架構之政策變遷論點主要是政治菁英在政策社群或政策次級系統裏，用以回應外在社會經濟和政治變遷之互動，以政策次級系統、政策導向學習和政策變遷爲概念基礎，來解釋政策變遷和執行過程（1993：15）。

政策倡導聯盟的成員係來自各式各樣的團體抑或組織，不侷限於單一面向、單一脈絡抑或是政府機構內，致力追求有利於己的政策目標，並尋求制定政策過程中對政府機關發生影響力之決策人員或是團體組織的奧援（Jenkins, 1987；Jenkins-Smith and Sabatier, 1993；Sabatier and Jenkins-Smith, 1999）。促使這個聯盟的形成是基於彼此間擁有共同的信仰及價值的基礎，運用互助合作及資源共享的關係，使得聯盟成員間的組織更形緊密，達到所欲追求的目標（Dolan, 2003；Sabatier, 1998）。

政策倡導聯盟架構至少有五個基本前提：第一，在政策過程或政策變遷需要的理論，所涉及的技術資訊清晰與否，行政部門的決策扮演著重要角色（Crandall and Lave, 1981；Mazur, 1981；Sabatier, 1978）；第二，爲瞭解政策變遷的過程需要十年以上之時間建構（time perspective）；第三，最能理解政策或計畫的本身並不是政府機構，而是政策次級系統內的成員，他們來自不同機構的行動者，並積極試圖影響政府之決策；第四，政策次級系統的概念應該從傳統的鐵三角概念擴及並加入另外兩種類型：新聞媒體、政策研究員、政策分析家（Hall, 1993；Heclo, 1978；Jordan and Richardson, 1983；Kingdon, 1984）以及政策執行者（Nelson, 1984）；第五，公共政策或方案能被概念化爲信仰系統以致於達到政策所設定之目標（Majone, 1980；Pressman and Wildavsky, 1973）。

莊文忠認爲，在此架構之中，政策變遷的發生是三種過程的函數（2003：84-89）：第一種過程是關於政策次級體系，政策次級體系是指特定政策領域中，相關的制度和直接涉入參與政策制定過程的行動者所組成的體系（Jenkins-Smith and Sabatier, 1993: 5；陳恆鈞，2002：58），其互

臺灣大學學術期刊資料庫

動目的在影響政策議題領域內的公共政策走向，企圖操縱政府機構之安排，以影響與其相關的公共政策（Jenkins-Smith and Sabatier, 1993: 150）。第二種過程是關於社會經濟條件的次級系統、體制性的統治聯盟、及對相互競爭之聯盟提供機會或障礙的其他次級系統等所發生的改變，直接或間接對政策造成影響，例如社會脫序或是社會運動（Eisner, 1993）、來自嚴重的通貨膨脹（Zafonte and Sabatier, 2004: 75-107）、在稅法方面的重新調整（Muller, 1995），抑或是能源政策的衝擊（李允傑、丘昌泰，2003：90），均會影響某一政策與其他系統的發展方向。第三種過程則是牽涉到穩定的四個系統變數，一是問題的基本特質，將影響政策導向學習的程度與發展良好因果理論模型的可行性等。二是資源的基本分配。三是文化價值和社會結構，其利益團體的政治資源，影響次級系統參與者的生活面向。最後是基本的法律結構，憲法及其他法律規範的變動程度影響政策學習的範圍，而分權化政治體系與自主性較高的地方政府，將透過政策實驗促進政策學習（Dolan, 2003；Litfin, 2000；Sato, 1999；Ellison, 1998: 11-30；Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 120；李允傑、丘昌泰，2003：89-90；陳恆鈞，2002：58-59）。

Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構提供了許多假設關於信仰系統、聯盟穩定變項、政策變遷與政策導向學習，每個聯盟活躍於政壇並介入國家政策的操作過程。政策倡導聯盟的架構用以解釋政策變遷，可能是由三種方式產生。首先，政策改變有時起因於新治理聯盟或者在經濟內部發生變化。其次，外部事件導致政策變化引發新治理聯盟或新的政策方向抑或爲了回應次級系統內政策改變，也會發生政策倡導聯盟修改他們信仰和行爲，政策的變遷係由各聯盟間的力量延伸所產生的變化，隨時因應角力的競逐而有所改變。最後，透過公眾輿論的傳播與制約，政策次級系統內的不同倡導聯盟，也會因爲政黨輪替後，行動者之間相對資源的此消彼長而進行重組。

因此，Sabatier 和 Jenkins-Smith 的政策倡導聯盟的分析架構，可提供並探討政策變遷的一個很好觀察面向，它不但囊括了穩定的系統變數，也納入動態的外在因素，尤其是政策次級體系內的行動者爲了將本身所持有之政策信念注入決策之中，採行各種策略和手段，在政策產出和政策影響

臺灣大學學術期刊資料庫

出現之後，又能根據新的資訊而重新修正政策信念或資源配置，整個政策轉化的過程一覽無遺（莊文忠，2003：87-89）。

政策倡導聯盟架構如圖 1 所示，Sabatier 對於倡導聯盟架構的修正圖形，讓人較清楚了解倡導聯盟架構的運作，圖的左上方乃相對穩定變項（relatively stable parameters），左下方則是影響政策變遷的次級系統之外在動態事件（dynamic events）。相對穩定變項會和政策次級系統的外在動態事件變項互動，而且相對穩定變項會促成主要政策變遷的共識程度，因此相對穩定變項會和外在動態事件變項及主要政策變遷的共識程度，共同促成次級系統行動者的限制和資源，次級系統行動者的限制和資源再進而影響政策次級系統。接下來政策次級系統內出現了聯盟 A 和聯盟 B，各有其政策信仰和資源，形成其各自策略中的再引導工具，但由政策掮客促成兩聯盟共同的權威決定，權威決定形塑機關的資源和一般政策方向，最後做出政策產出，但也產生了一些政策的影響，政策影響再反饋到兩個聯盟的政策信仰和資源，於是整個政策次級系統又反饋到容易變動的外在動態事件變項。

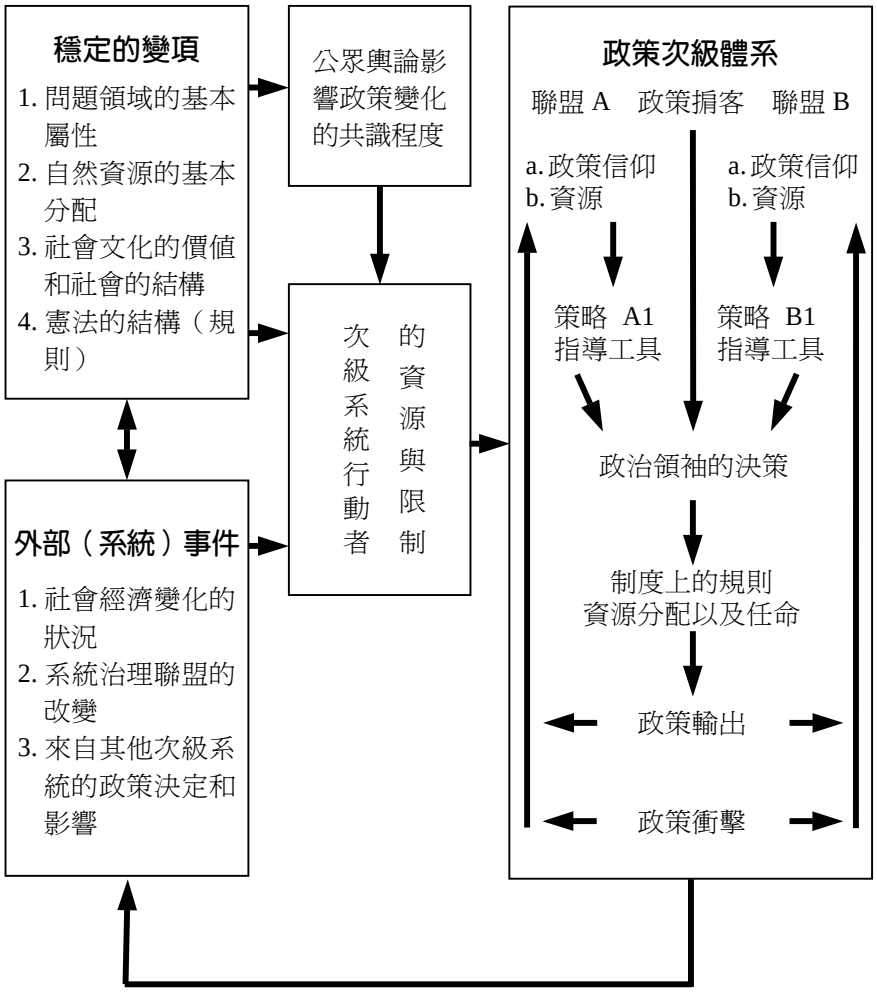
政策倡導聯盟的相互結盟有可能不是理念上的結合，或許是以經濟抑或是組織利益爲出發，在任何時機聯盟會嘗試運用各種策略來影響政府決策，以促進聯盟本身政策目標的達成。不同的政策倡導聯盟主張與信仰皆不盡相同。聯盟彼此之間所採行的策略可能會相互衝突，但透過「政策掮客」（policy brokers）的中介功能就容易取得平衡的政策影響力（李允傑、丘昌泰，2003：90），而這使得政策得以維持平衡於可接受的範圍內。

此外，該架構內所謂的信仰系統係指政策菁英份子的信仰系統，Sabatier 和 Jenkins-Smith (1999: 130-135) 認爲，政策菁英的信仰系統包含三個層次：第一層是深度核心（deep core）或規範核心（normative core）的信仰系統：指界定一個人其基本特性爲基本的規範性與本體論思想，是某項政策立場的哲學基礎；第二層是接近核心（near core）或政策核心（policy core）的信仰系統：係指政策次級系統內爲達到深層核心信念的基本策略與政策立場；第三層次級觀點（secondary aspects）的信仰系統：意指爲執行特定政策的核心信仰，系統所運用工具性決策與資訊搜尋。這三個層次當中，深度核心是最難改變的信仰概念，其次爲政策核心，次要

臺灣大學學術期刊資料庫

層面要改變則較爲容易（Jenkins-Smith and Sabatier, 1993: 30-32）。因此，當政策的變遷會挑戰大多數人深層核心的信念時，成功的可能性極低。而政策倡導聯盟爲貫徹以深層核心信念爲基礎所建構的政策目標，便會使用憲政架構下所賦予的各種參與途徑，影響政府的政策活動，促其採納最有利於該聯盟的政策工具。

圖 1　政策倡導聯盟架構圖



資料來源：Sabatier 與 Jenkins-Smith (1999: 149).

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、國道五號蘇花段高速公路個案分析

在理論的文獻回顧之後，本節將以倡導聯盟理論架構檢視蘇花高的個案，特別是驗證「透過學者專家介入所產生之政策導向學習，經過社會輿論的發酵，對於政策目標之達成並無有效助益」、「在贊成與反對聯盟激烈競逐之情勢下，政策掮客的出現並無助於政策議題之解決」、「政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張」等三項研究命題。本文以下的理論分析係以敘事情境爲時間主軸，輔以研究命題的檢驗，取長補短，結合「類屬法」與「情境法」（陳向明，2002：469-472），使本文的論述分析更具有說服力。

本研究個案起緣於一九九〇年四月當時的李登輝總統到花蓮訪問並公開宣示政府將推動「產業東移」的政策伊始，延續產業發展的思考決定興建蘇花高速公路（林茂耀，2004：48）。以下本文將以時間爲經，議題內容爲緯，根據 Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構加以解析之。本文所欲分析的兩個階段包括: 第一，二〇〇三年八月花蓮縣長補選至二〇〇三年十二月蘇花高緩建；第二，二〇〇三年十二月行政院長游錫堃宣布緩建至二〇〇四年十二月底，其原因在於這兩個階段內多元的策略行動者互動關係，足以闡釋政策倡導聯盟架構所呈現出的動態決策過程。

由於前行政院游院長於二〇〇三年十二月十一日曾經在花蓮航廈啓用典禮上對外宣佈緩建蘇花高，而使得地方上興建蘇花高聯盟與環境保護聯盟之爭論白熱化。根據 Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構，本研究個案所涉及或參與決策規劃制定的次級系統之行動者因而包括：總統、中央（地方）政府、立法部門與地方議會、政黨、利益團體、新聞媒體、專家學者、乃至於工商企業界等等，其目的都是爲了影響政策議題之走向，企圖操縱政府機構的規則制定（例如環境影響評估）以及政府預算的提撥，以達成政策目標且符合其核心信仰價值（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 150）。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、二〇〇三年八月花蓮縣長補選至二〇〇三年十二月蘇花高緩建階段

本階段係自二〇〇三年八月二日縣長補選起至二〇〇三年十二月十一日宣布緩建爲止，過程雖僅有四個月左右，然而，此階段的政策變化卻極爲曲折。在花蓮縣長補選前，從行政院研考會對於花蓮民眾所做的蘇花高民意調查可以探知，當地民眾對於興建蘇花高的重視程度，蘇花高因而列入在中央執政的民進黨於縣長補選時期視爲「牛肉」的重大政策議題，陳水扁總統於二〇〇〇年當選後雖對東部居民六次提出蘇花高一定會蓋的承諾，然而在二〇〇三年十二月十一日卻仍然發生了游揆當眾宣佈蘇花高暫緩興建的重大政策決定。

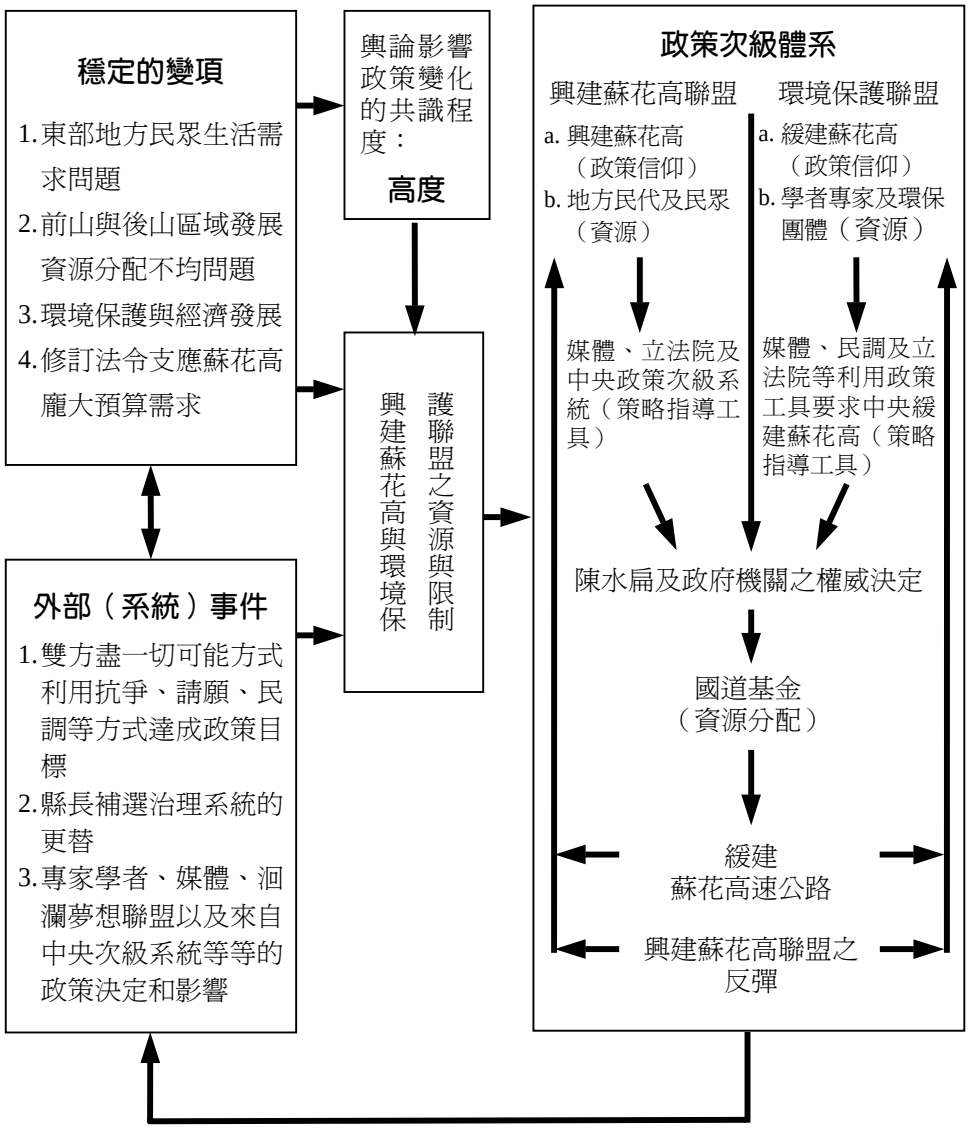
有關蘇花高興建的行動者可分爲來自於中央、地方、以及環保聯盟等三個次級系統所形成的聯盟，以反對興建蘇花高的環保聯盟而言，自二〇〇三年六月縣長補選開始後就結合學者、專家之團體成立環境保護聯盟，並聯合媒體、政府官員、立法院、國內環保團體等企圖達成緩建之目標，不僅嘗試掌握媒體，發揮輿論的力量，同時也希望透過專家學者的專業論述，產生政策導向學習之成效，進而造成政策的變遷。

就政策倡導聯盟架構而言，本階段穩定的變項爲東部地區民眾長久處於資訊不對稱的情形，以及長期以來「前山」與「後山」區域發展資源分配不均的問題，造成地方經濟發展與西部地區落差很大，許多民眾因而期盼蘇花高的興建可以達成繁榮願景，並提昇生活水準。就外部事件來說，環保聯盟利用抗爭、請願、治理聯盟的改變（例如二〇〇〇年的政黨輪替），嘗試影響中央的政策決定，並且釋出政策替代方案以平撫社會各界之疑慮。

綜合以上所言，本階段的蘇花高政策倡導聯盟架構如圖 2 所示，蘇花高政策議題緩建停建之決策過程之五部曲值得詳述。第一，治理聯盟的更替；第二，政策導向學習的發生；第三，輿論所產生的變化；第四，政策次級系統之政策決定要緩建；第五，中央與地方興建蘇花高的政策信仰與前一階段相比較，已經有鬆動的趨勢。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　政策倡導聯盟架構圖：自二〇〇三年八月花蓮縣長補選至二〇〇三年十二月十一日蘇花高緩建階段



資料來源：筆者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

首先爲治理聯盟的更替，依照 Ellison (1998: 13) 的看法，公共政策研究者運用政策倡導聯盟架構可以解釋政策變遷的過程。例如新的治理團隊因爲勝選而崛起、以及社會經濟情勢或技術的改變，均會影響政策執行成效。謝深山在接受遠見雜誌的專訪就指出：「我曾在就職時告訴縣民，我有責任維護花蓮的好山好水，一旦與經濟成長衝突，我寧願犧牲後者，來維護花蓮的好山好水，我的立場已經很明確。」（遠見雜誌，2004：236）。

其次爲政策導向學習的發生，反對蘇花高興建最重要的地方性環保團體莫過於在縣長補選期間二〇〇三年六月成立的「洄瀾夢想聯盟」，其成員多爲東華大學、花蓮師院、慈濟大學的學者專家，甚至還得到許多慈濟和門諾醫院醫師和社會賢達人士的支持。該聯盟同時與國內相關環保團體相結合，採取策略聯盟之聯合行動。因此，從地方的環保議題擴展到串連國內環保組織，交換近年來環保運動心得與經驗，並透過傳播媒體闡述環保相關理念，影響社會輿論和一般民眾的意向與態度，進而產生政策導向學習作爲，一方面凝聚聯盟成員的核心價值，另一方面則嘗試改變對立聯盟成員和支持民眾的次級觀點信仰，甚至是政策核心信仰（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999）。

在此階段的前期，環保聯盟的策略運用包括陳情、請願、抗爭等一連串社會運動，以致於形成如同倡導聯盟架構的所謂外部事件，期望據以促成社會情勢變化之情形發生（Eisner, 1993）。而相對於興建蘇花高聯盟的沉默，環保聯盟在本階段後期相當成功的塑造出促使政府不得不正視興建蘇花高所可能產生的負面影響，以及所可能付出的社會外部成本。

其三爲輿論所產生的變化，環保聯盟成功地將蘇花高的議題在縣長補選期間內凸顯出來，是以環保聯盟與興建聯盟於此階段產生此長彼消的急劇變化，正足以驗證倡導聯盟架構「輿論」因素所扮演的重要角色。因爲這不但會影響到民眾「知其然，亦知其所以然」（Jenkins-Smith and Sabatier, 1993: 223），從而促使民眾改變其次級觀點信仰，例如：生態工法與第三代綠色高速公路的現代工程技術，並無法扼阻蘇花高對於環境永續發展之破壞殆盡。而也因爲自縣長補選在二〇〇三年八月結束之後，環保團體成功的運用媒體、公聽會、民意調查等等一連串作爲，爲環保聯盟創造出有利之情勢氛圍，致使贊成興建蘇花高之聯盟部份成員和社會大眾，也開始

臺灣大學學術期刊資料庫

出現質疑興建蘇花高利多何在之檢討聲浪。

輿論向來是政策運作過程參與者訴求的重點之一（吳定，2003b：28），不同的民意在政策運作過程當中，會以各種方式相互較量，以影響政策的結果。到了本階段後期逐漸具體形成興建蘇花高聯盟與環境保護聯盟，其間的主客易位，有可能形成政策的改弦更張。

以興建蘇花高聯盟爲首的已故前縣長張福興的縣府團隊，因爲縣長補選由謝深山當選而導致縣政治理團隊興建蘇花高的意願與強度不若以往，從而動搖興建蘇花高的政策核心理念。尤有甚之，環保聯盟呼籲緩建、停建蘇花高的深度核心理念隨著情勢演變而更爲堅持，其強度隨著具有全國性環保與生態維護的權威專家學者陸續參與聯盟運用而大幅提高，環保聯盟並尋求不同成員的加入，企求建立聯盟更深更廣的基礎。

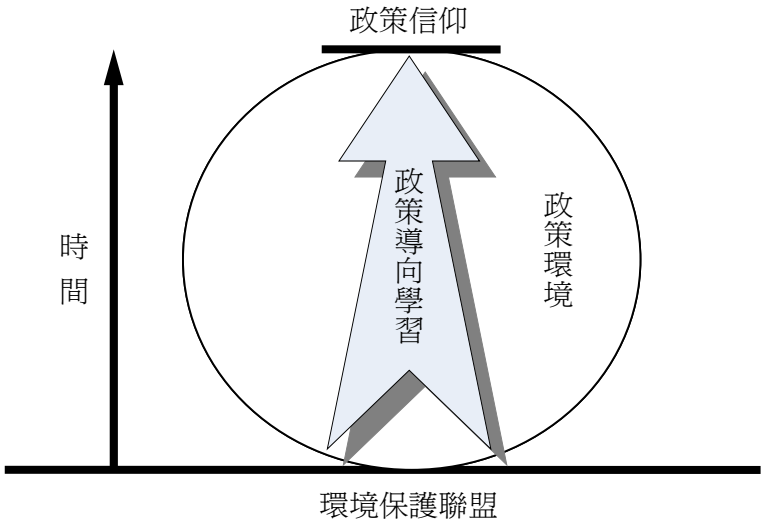
特別是環境保護聯盟還積極聯合全國性的環保運動組織以及專家學者的專業協助，橫向擴展聯盟的力量，使得緩建蘇花高所凝聚的強度愈來愈強，並和不同環保團體或組織分享在挫敗中所學習到的經驗，調整不同的行動策略，還提出強化台鐵電氣化和落實雙向通車，以大幅縮減台北到花蓮行車時間之政策替代方案，透過這樣的學習經驗與策略調整過程，尋找更能堅守他們規範性深度信仰的理念，政策導向學習情形的發生，不僅出現在聯盟成員，也因爲社會輿論的持續關注，花蓮民眾也在不同聯盟的不斷論辯過程中，逐漸學習到相關的政策知識，在整體的政策環境內滋生蘊釀次級觀點信仰、甚或政策核心信仰之漸次改變，如圖 3 所示。

其四與其五則是政策次級系統之政策決定要緩建，而中央與地方興建蘇花高的政策信仰與前一階段相比較，已經有鬆動的趨勢，茲敘述如下。

環保聯盟在此階段中所使用的政策論證策略、方式以及工具頗爲多樣豐富，例如：以民調量化資料呈現的數據替代言詞激辯；以自然環境的考量減少政治性的決策；邀集具聲望及指標性的專家學者加入；以法令規章的專業性解說與闡釋，促成政策導向學習的產生，而且隨著時間的發展使得聯盟成員彼此之間既有的規範性深層信仰和政策核心信仰連結的更爲緊密。在倡導聯盟架構下的穩定變數、外部事件、輿論與政策次級體系下的政策環境中，致使政策導向學習向上驅動的力量也愈來愈強大，進而促成影響政府決策，以達到聯盟之政策信仰爲目標。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 3　環境保護聯盟政策導向學習強度圖



資料來源：筆者自行繪製。

相形之下，興建蘇花高聯盟在本階段所使用的政策論證策略、方式以及工具則是僅以媒體做爲平台，以縣議會和花蓮縣不分黨派的兩位立委的發聲，以及地方工商企業團體的支持爲主。對於來自環保聯盟的挑戰，興建聯盟在本階段處於比較被動的回應，且其所使用的政策論證策略、方式以及工具也顯得不足，這從行政院研考會於花蓮縣長補選前所進行的民調結果與東華大學針對蘇花高的民調相比對即可得到答案。由此可知環境保護聯盟積極的作爲促使中央的政策次級系統之閣揆游錫堃宣佈緩建蘇花高的政策，從而形成「一方全得、一方全失」的零和賽局所造成的政策衝擊與反彈自然不言而喻，這也爲下一個階段預先埋下了伏筆。

二、二〇〇三年十二月行政院長游錫堃宣布緩建至二〇〇四年十二月階段

環保聯盟透過政策分析與資訊的運用，使得來自於中央政策次級系統的前行政院長游錫堃獲知輿論的變化數據，造成蘇花高的興建政策變遷之情勢，而蘇花高的環境影響評估也在上個階段訂出三年爲期，如果二〇〇

臺灣大學學術期刊資料庫

五年十二月二十六日未能正式動工或是有任何規劃路線的更動，則必須重新進入環境差異分析，認爲不會影響到環境生態變異之虞，才能再依法開工（更生日報社論，2006/01/17：2）。

面對蘇花高興建與否的爭議不休，筆者發現在此項政策議題「政策掮客」的出現確實能夠做爲雙方理念上的溝通平台潤滑劑，這個政策掮客就是由中央之政策次級系統下的交通部與國工局擔任的角色。交通部大都扮演者政策的規劃角色，國工局則以政策執行者的態度來和兩聯盟進行溝通對話，這兩個單位試圖尋求兩聯盟的平衡點，取得利益極大化之原則以獲致政策之實施，本階段之蘇花高政策倡導聯盟架構如圖 4 所示。

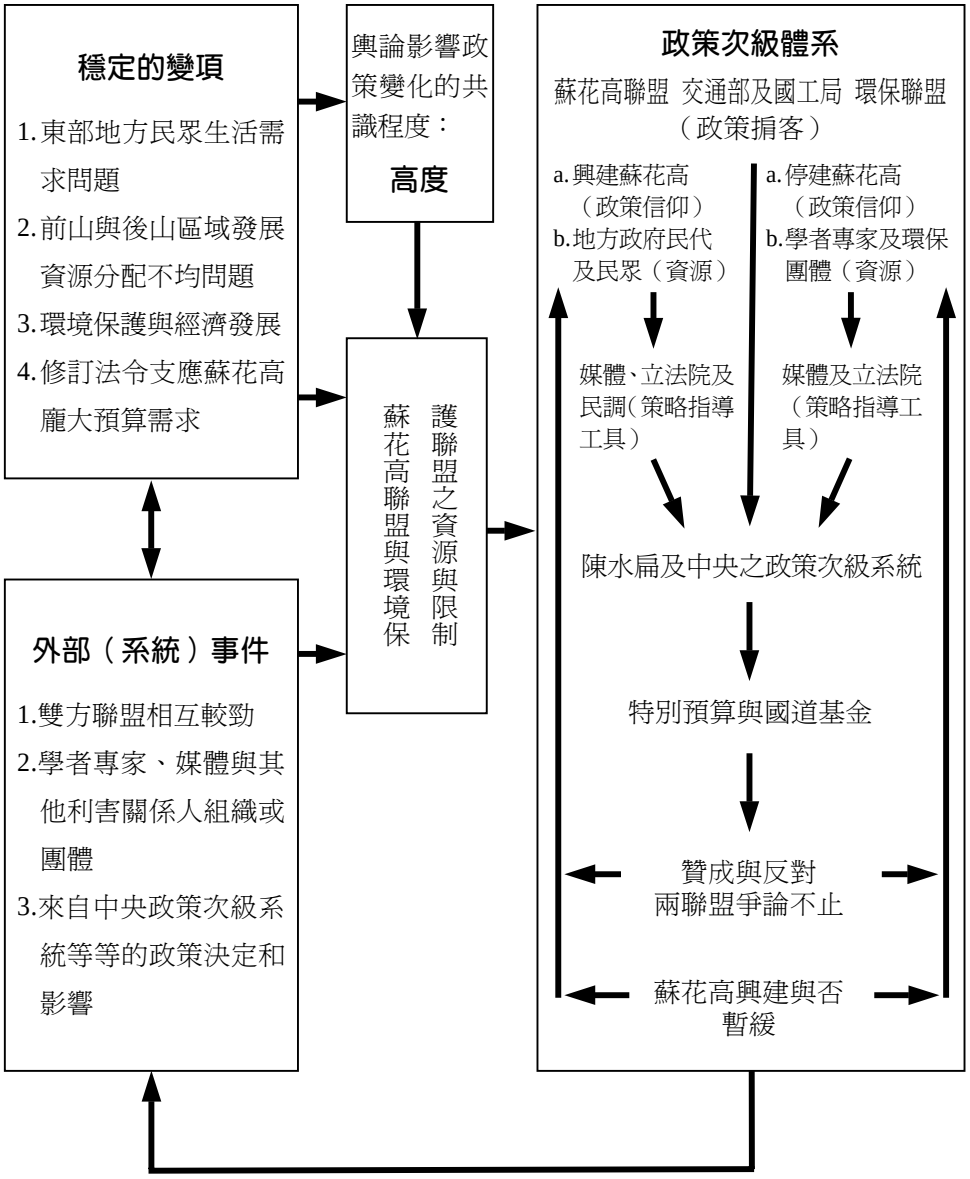
在政策倡導聯盟架構的「穩定的變項」框架裡，如前所述，東部民眾對於蘇花高的興建仍然抱持非常大的期望，反對興建蘇花高的聯盟成員，則對於問題領域的基本屬性及自然資源的基本分配的變項，仍偏重於花蓮的生態保育、環境保護以及當地的人文發展和生活品質，雙方僵持不下，兩個聯盟經過上一階段的激烈對奕後更加堅持自己的政策信仰。

在「外部事件」的框架中，環保聯盟方面爲了讓蘇花高政策胎死腹中繼續保持戰果，雖然在二〇〇四年一月十三日花蓮縣政府委由三家媒體對於蘇花高所做的民意調查獲得花蓮民眾高達 78% 的高支持率，[2] 環保聯盟仍著力於中央之政策次級系統的政府官員與執行機關、環境評估法規以及替代方案等等，持續向主其政的謝深山縣長施加壓力。例如：環保團體對在中央執政的民進黨提出「恐怕要非常小心處理」的態度，藉以壓制興建聯盟箭在弦上之政策主張，來自中央政策次級系統的交通部和國工局的技術官僚則在相關會議場合，報以回應允諾做出蘇花高將進行更嚴格的環境影響評估考量。

[2] 花蓮縣政府爲徵詢地方民眾對於興建蘇花高速公路與否的意向，分別委託 TVBS、中國時報、聯合報三家專業機構，辦理民意調查。三家民調機構於 2004 年 1 月 6、7、8 日，同時進行電話民調，依花蓮地區各鄉鎮人口數之比例，以電腦隨機取樣的方式，分別成功訪問 1,087、1,129、1,134 位受訪者。在 95% 的信心水準，抽樣誤差約爲正負 3% ，綜合三家民調機構的結論有 78% 贊成興建蘇花高（張永明，2005：112）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 4　政策倡導聯盟架構圖：自游揆於二〇〇三年十二月十一日宣佈蘇花高緩建至二〇〇四年底



資料來源：筆者自行整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

興建蘇花高聯盟爲了希望確保政策之付諸執行，則以民意論壇、民意調查等方式企求獲得輿論支持及整合地方正反兩聯盟意見，以達成興建蘇花高的共識，興建聯盟亦運用了環保聯盟在上一階段所使用之策略，例如公聽會、抗爭、請願等方式，來尋求政策變遷的可能性。同時，興建聯盟也提出專業化的說帖，嘗試以生態工法與綠色高速公路之技術可行性，一方面說服環保聯盟的部分成員鬆動其次級觀點、甚至改變其政策信仰，另一方面則尋求交通部和國工局居間做爲政策掮客之協助，希望透過中央政府的技術官僚與環境保護聯盟成員的專業溝通和對話，減緩反對興建聲浪的強度，甚至爲緩建之後的重新恢復興建熱身。

另外，台鐵由於面臨高鐵預定二〇〇六年西部幹線的通車，有可能遭遇產業邊緣化的危機，反對蘇花高 962 億的巨額投資，壓縮到台鐵的營運空間，以及當地相關業者對蘇花高的興建持保留態度而加入環保聯盟的行列。凡此可以驗證聯盟成員係不滿當前的決策系統忽視其所關心影響其生存權益的重大議題，進而加入聯盟，欲透過聯盟的力量以改變敵對聯盟的政策目標。

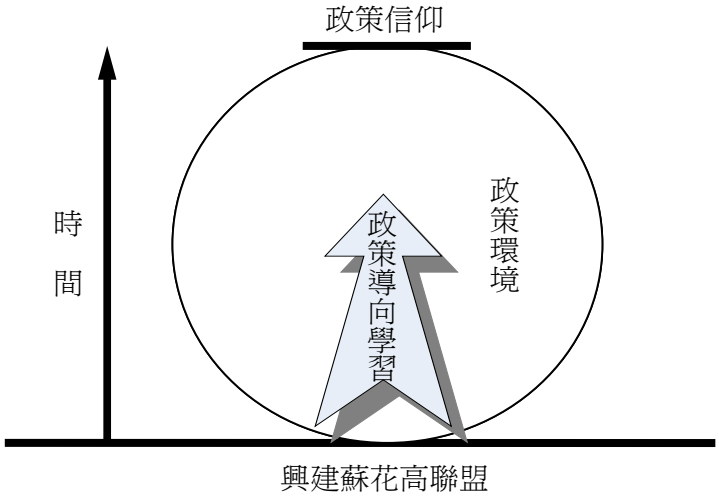
就本研究個案而言，這些聯盟的相互結盟有可能不是站在理念上的結合，而是經濟或是組織利益爲出發，在任何時刻裡，聯盟會嘗試運用各種策略來影響政府的決策，以促進聯盟本身政策目標之達成，在前述分析過程中得到印證。由於不同的倡導聯盟存在理念上的差異，對於治理工具的選擇抱持不同的看法，無法結盟或形成合作關係，因而必須由第三者進行協調、磋商（吳定，2003a：183），政策掮客因此而出現，其角色的重要性則是透過中介功能以達成共識（李允傑、丘昌泰，2003：90），使得政策結果得以維持平衡在雙方聯盟「雖不滿意，但可以接受」的範圍內。

綜合以上所言，政策體系內之兩個對立聯盟與上一階段不同之處在於，興建蘇花高聯盟經過上一階段緩建的衝擊後，內部各次級組織已更形緊密合作，不但被迫正視政策變遷、甚至被終結的可能性，從而「坐而言，不如起行」，也開始嘗試運用各項政策論證策略、方式或工具的操作技巧，透過交通部和國工局的中介功能表達向中央政府緩建蘇花高的極度不滿，並透過匯集地方支持興建的民意，並結合縣議會的力量，向態度消極的花蓮縣政府施加政治壓力。

臺灣大學學術期刊資料庫

由於所謂的「政策導向學習」指的是，思想或行爲意圖上一種持續性的改變，這個改變是源於過去的經驗，而且和一個人或集體的信仰系統之認知與實現或修正有關聯，而提出政策學習的社群則是基於特定信念，由不同立場的個人、組織或團體所組成的倡導聯盟（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 123）。[3] 因此，如果以本文圖 3 所示，環境保護聯盟的政策導向學習強度而言，筆者認爲興建蘇花高聯盟於此階段仿效了環保聯盟上一階段政策導向學習的運作經驗，欲扳回蘇花高緩建的政策決定之劣勢。是以，興建蘇花高聯盟亦產生誠如圖 5 所示之政策導向學習情況，但其強度仍不足以造成政策轉變的大變化。同時，上一階段環保聯盟成功達到蘇花高緩建的政策變遷後，本階段時則更順勢拉高層次要求中央主管機關提高環境影響評估的規格標準，以進一步達成終結蘇花高的規範性深層信仰之政策目標。

圖 5　興建蘇花高聯盟政策導向學習強度圖



資料來源：筆者自行繪製

[3] 行動者爲追求共同的信仰系統而結合，爲了達成共同的目標，聯盟成員會運用策略影響政府決策、預算以及人事安排（陳恆鈞，2002：58），於此，它是一個政策網絡，成員們基於既存制度性安排的不滿，試圖尋求更能促成其核心信念的方法。因此，這樣的學習是工具性的，在此過程中，他們會抵制讓其基本信念失敗或無法達成的資訊，並運用政策分析強化其信念或攻擊對手的觀點（Sabatier, 1987: 672）。

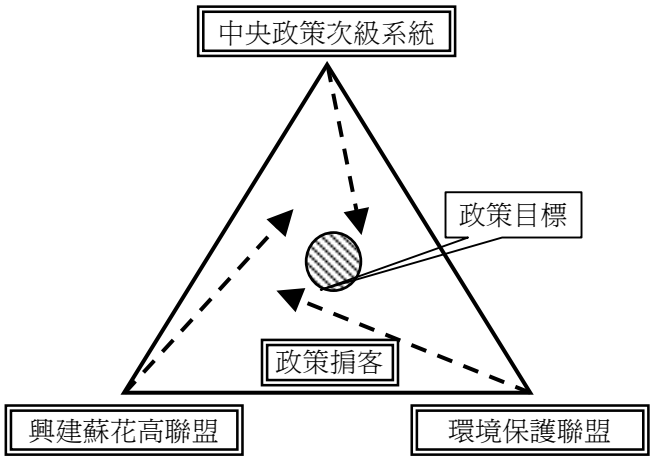
臺灣大學學術期刊資料庫

因此對於本文所欲探討的第一項研究命題：「透過學者專家介入所產生之政策導向學習，經過社會輿論的發酵，對於政策目標之達成並無有效助益」，根據前述的理論分析可以得知，政策導向學習及輿論的發酵的確是會影響聯盟目標達成之重要因素，而本研究的第一項命題也因而並不成立。

過去十年來在花蓮，每逢選舉時，蘇花高應否興建的議題總是一而再會被提出討論，隨著政治因素消失抑或輿論等「機會之窗」結束，此項攸關花蓮地區經濟與觀光產業之長期發展，以及維護地方生活品質和環境生態保育的大戰亦隨之沉寂。直到二〇〇〇年五月政黨輪替後，由陳水扁帶領的執政黨將此計畫正式排入中央政府的政策議程，才又型塑出興建聯盟與環保聯盟角力場域戰線之延長。在此政策背景下所衍生的兩個聯盟及政策掮客之政策次級體系已經儼然形成，而多元的策略行動者彼此間的相互結盟關係未必是理念上的結合，而是從經濟或是團體組織的利益爲出發，聯盟成員嘗試運用各種策略去影響政府的決策制定，以促成聯盟之政策目標。

於此，興建蘇花高聯盟與環保聯盟達到其政策目標所使用之策略工具在本階段期間已可以說是進入短兵相接，不分軒輊的地步，從而出現 Sabatier 與 Jenkins-Smith (1999: 116-177) 所謂「政策掮客」的中介者如圖 6 所示。屬中央政策次級系統內的交通部與國工局，在此充分發揮其政策

圖 6　蘇花高政策掮客互動圖



資料來源：筆者自行繪製。

臺灣大學學術期刊資料庫

掮客的中介功能，建立雙方專業對話的溝通平台，同時周旋於興建蘇花高聯盟、環保聯盟以及中央（行政院和立法院）與地方（縣政府和縣議會）之政策次級系統之間，尋求政策最大公約數的可能共識，並研擬出具體的政策替選方案，茲更進一步詳述如下。

擔任政策掮客的交通部及國道高速公路工程局負責政策目標的各項折衝協商之中介作爲，身爲政策掮客的交通部與國工局一方面相繼提出交通改善方案，例如第三代高速公路的生態工法及縮短北迴鐵路行車時間等政策建議方案，以滿足興建蘇花高聯盟對於交通順暢的期盼與發展觀光促進經濟之實現，另一方面則企圖同時達成環保聯盟所要求的環境生態保存和人文生活品質等需求。

在案例的研究過程當中，筆者一度認爲，交通部和國工局扮演政策掮客的角色，無異是「球員兼裁判」，然而根據筆者進行內容分析法的結果而論，此等憂慮誠屬不必要。[4] 如圖 7 所示，政策掮客的出現，或許可以促使對立的聯盟或組織，在協商溝通的平台上進行政策論辯，異中求同，以獲得共識型的政策論述，並制定出不同聯盟都「雖不滿意，但能夠接受」之決策方案。

綜合以上所言，筆者研究發現，政策掮客的出現在本個案分析中特別彰顯出其改變政策菁英等聯盟成員在次級觀點、乃至於政策信仰上的政策立場和主張，如前所述，當可回應本文的第二個研究命題：「在贊成與反對聯盟激烈競逐之情勢下，政策掮客的出現並無助於政策議題之解決」，本命題因而無法被接受。以本研究個案分析而言，在聯盟對立情勢緊繃、激烈競逐之時，彼此透過理性對話與辯論的情況並不多見，此時由扮演政策掮客的交通部及國工局居間調和鼎鼐，提出政策配套措施或是政策替代方案，的確有助於政策議題之解決。

由於蘇花高政策議題尚停留在贊成、反對聯盟及中央與地方之論辯階段，從而引發政策困窘的情況，最終政策議程是否能夠順利付諸施行抑或

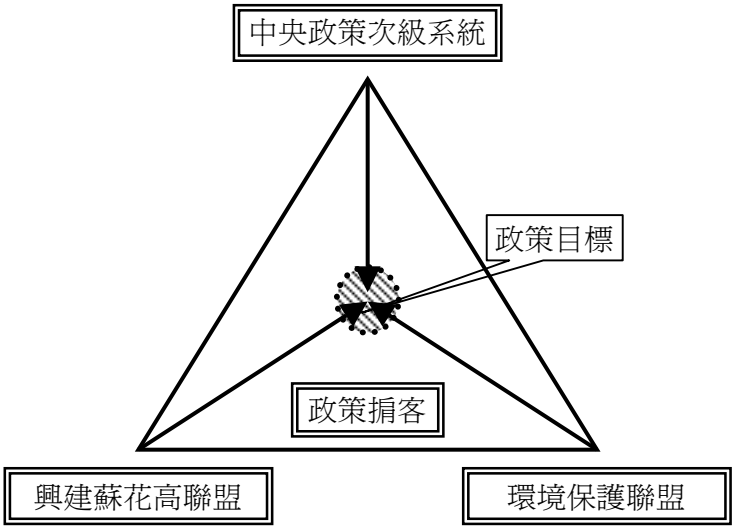
---

[4] 此項內容分析法的素材係取自於所設定的三個階段之更生日報、自由時報以及聯合報的特定四個版面，這三個階段包括花蓮縣長補選（2003/7/26～8/1）、蘇花高速公路緩建（2003/12/12～12/18）以及花蓮縣政府所公佈的民意調查（2004/1/14～1/20），總共得到 144 則相關報導的內容分析所得到的研究發現，詳見張永明（2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

嘎然而止，尚須視未來影響政策變遷之外在因素—相對穩定與動態事件變項、社會輿論、政策導向學習程度以及政策菁英信仰等多變數而定。當然，這仍須取決於中央政策次級系統的主管機關行政首長、行政院長甚或是總統的最後拍板定案，而這些將是影響政策捐客執行成效至關重要之政治因素，實非本研究在此所能夠進一步分析或探討。

圖 7　蘇花高政策捐客目標達成圖



資料來源：筆者自行繪製。

三、蘇花高政策倡導聯盟政策菁英信仰體系之分析

在政府興建蘇花高這項重大的交通政策議題討論過程當中，生態環境保護與經濟發展一直是雙方爭論焦點中的焦點，本文以下就其間對立倡導聯盟的行動者及信仰，劃分爲政策制定的三個時期，茲分別詳述如下。

首先，「前政策制定時期」是在二〇〇〇年五月政黨輪替以前之時期，多元的政策行動者可概分爲李登輝總統、中央政策次級系統（國民黨）、地方政府、專家及工商企業界。由於中央山脈阻隔，形成「前山」與「後山」之生活水準之落差，政府決定闢建蘇花高係因地方引頸企盼，隨即在花蓮當地形成一股興建的風潮，結合民眾長期的期盼，因而很順暢的成爲

臺灣大學學術期刊資料庫

中央政府的討論議程。

其次，「政策制定時期」爲二〇〇〇年五月至二〇〇三年十二月的時期，行動者爲陳水扁總統、中央政策次級系統（民進黨）、地方政府、中央與地方的立法部門，乃至於此時期成形競逐的興建蘇花高聯盟和環境保護聯盟。本階段爲政府爲提昇國家整體競爭力，遂提出「八一〇〇，台灣啓動」、「六年國建計畫」、「五年五千億－新十大建設案」，其中基於東西均衡發展的政策理念，遂賡續提出開闢蘇花高速公路，同時建構環島公路網之政策規劃方案。

而自二〇〇三年十二月至二〇〇四年十二月則列爲「蘇花高緩建時期」，社會輿論、新聞媒體以及地方民意於此時期加入了對立聯盟的競逐興建和反興建之政策目標，行政院希望花蓮縣政府能夠重新整合民意，儘速達成興建的共識。而花蓮縣政府則要求在興建蘇花高的同時，應一併考量地區整體發展。此外，環保聯盟則結合成員的力量，運用新聞媒體及各種場合向行政院及立法院提出抗議，希望將 962 億元轉爲投資地方建設。

如果進一步探討以上三個時期可以發現，不同時期有不同的行動者，而不同治理聯盟的規範性深層信仰或許不易改變，但其對於政策的次級觀點，甚或政策信仰則可能因爲情勢的演變而有所變化。例如環保聯盟在「政策制定時期」聯合專家、學者以及輿論所形成有利於營造出緩建的政策環境，進而提出在達成共識前暫緩興建蘇花高之建議，以時間換取空間；專業有說服力的政策論述之產生，係環保聯盟內部成員經過如何將專業語言轉換成爲政策語言之學習過程，以達成其政策信仰目標。綜合以上所言，前述三個時期，其各別政策行動者及其信仰系統，則整理如表 1 所示。

建立一套基準與信仰的行動以獲致政策目標之實現是倡導聯盟成員共同努力的目標，而信仰是由三個層次的結構所形成（Peffley and Hurwitz, 1985）：核心信仰是指基本價值與信念，例如環保聯盟追求人類永續發展的環境，而興建聯盟追求的是經濟福祉的不斷提昇；其次政策核心信仰代表了聯盟的承諾與基本價值優先權，以及進行的政策領域抑或是政策次級系統，諸如經濟發展與環境保護對於花蓮未來長期發展的相對重要性或是相對優先性；而次級觀點則是會隨著政策議題的重要性或是各種影響因素的演變而可能變動不居，其具體作爲在於修訂法令、預算的分配與機關組

臺灣大學學術期刊資料庫

織調整等等（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 121-122）。基於以上所言，以興建蘇花高速公路的政策議題而言，興建聯盟與環保聯盟之間的政策菁英信仰結構內容因而大相逕庭，如表 2 所示。

表 1　蘇花高之政策倡導聯盟行動者及信仰表

前政策制定時期（2000 年 5 月前）	
行　　動　　者	信　　仰
李登輝總統、中央政府、執政黨（國民黨）、專家及工商業界	李前總統爲「產業東移」倡導者，1990 年要求交通部遂規劃蘇花高速公路連接北宜高，建構環島公路網。
政策制定時期（2000 年 5 月至 2003 年 12 月）	
行　　動　　者	信　　仰
陳水扁總統、執政黨（民進黨）、中央政府	爲提昇東部競爭力，提出「東部優先」均衡發展之策略，列入新十大建設，總工程費用 962 億元。
立法部門、地方政府 興建蘇花高聯盟	交通爲建設之母，花蓮人對改善交通有很深的期望，因此，極力爭取蘇花高，爲花蓮帶來新的發展契機。
立法部門、學者 環境保護聯盟	強調推動新的經濟產業觀念，以兼顧環境生態思維永續經營，建立優質環境與多元文化爲目標。
蘇花高緩建時期（2003 年 12 月至 2004 年 12 月）	
行　　動　　者	信　　仰
中央政府	強調政府重視東部並將蘇花高列入新十大建設，因地方行政、民意機關首長及環保團體有不同聲音，希望地方政府重新整合民意，儘速達成共識。
立法部門、地方政府、 興建蘇花高聯盟 輿論、媒體	要求興建蘇花高的同時，應一併考量花蓮整體發展，經以公共論壇、委請媒體辦理民調，近八成民眾贊成興建蘇花高。
立法部門、學者、 環境保護聯盟 輿論、媒體	多次在各種場合向行政院、立法院等提出抗議，並質疑蘇花高對環境生態破壞等五項爭議，另提出五大建設因應，希望將 962 億元轉爲投資地方建設。

資料來源：筆者仿自魯炳炎（2004）之分析架構。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　興建蘇花高聯盟與環境保護聯盟之政策菁英信仰系統表

追求之信仰結構 ＼ 聯盟類別		興建蘇花高聯盟	環境保護聯盟
深層核心	東部地區民眾追求之生活目標	提升東部地區經濟生活水準	追求生活品質，保有「人文化成」的理想
政策核心	府際關係	中央政府應協助地方並建立相關配套措施	中央政府應廣納不同聲音
	利害關係人的參與程度	蘇花高速公路規劃由來已久，其動員層面較爲廣泛	係由專家、學者及環保聯盟所組成之政策社群
	經濟發展	解決北迴鐵路一票難求問題，促進農業及觀光產業	無法提升經濟繁榮，並將衝擊特有之生存利基
次級觀點	預算執行方式	興建蘇花高速公路	地方五大建設因應
	環境保護	強調以生態工法實施	進行更高規格環境評估

資料來源：筆者自行整理。

本文將政策倡導聯盟政策菁英的信仰系統結構劃分爲「興建蘇花高聯盟」與「環境保護聯盟」，過去十多年來涉及此議題之聯盟信仰系統，則以「深層核心」、「政策核心」、「次級觀點」陳述之。在政策菁英的信仰結構中，首先，雙方規範性的深層核心信仰爲：以東部地區民眾所追求之生活目標爲本質；其次，政策核心的信仰則包括：府際關係、利害關係人的參與程度以及經濟發展；最後，對立聯盟的次級觀點信仰則有：預算執行方案以及環境保護。

在「東部地區民眾追求之生活目標」的規範性深層核心信仰方面，興建蘇花高聯盟所重視的是，提昇「後山」長期以來面對區域發展的不均衡所衍生遠遠落後於「前山」的地方建設，而環境保護聯盟追求的則是東部地區坐擁上天賦予花蓮的自然景觀資源以及特有的社會人文景致，認爲蘇花高將會衝擊到原本就脆弱的自然生態環境，並使得原住民社區部落族人的進一步疏離。

臺灣大學學術期刊資料庫

在「府際關係」、「利害關係人的參與程度」、以及「經濟發展」的政策核心信仰方面，興建聯盟強調的是，希望行政院在興建蘇花高的同時，應撥款協助地方預先完成七項相關的配套措施，以促進農業及觀光產業做爲興建之利基。而環境保護聯盟則認爲，中央政府應廣納不同聲音，興建蘇花高未必能夠促進地方經濟繁榮，並將衝擊特有觀光資源未來的競爭利基，因爲蘇花高興建完成後，當大台北地區前來休閒渡假的民眾可以當天往返於台北和花蓮之間時，對於花蓮的衝擊有二，其一是對於住宿的需求可能降低，其二是當大量人潮離去後，如果沒有完善的配套措施，則留給花蓮的將只會是壅塞的交通和垃圾，此外，自然景觀的人爲破壞也可能造成永遠無法彌補的遺憾。

在「預算執行方案」與「環境保護」的次級觀點信仰方面，興建聯盟主張，中央政府所編列的預算應儘速用於興建蘇花高速公路，並採用生態工法施工，以消除各界疑慮；然而，環保聯盟則堅持環保署應該要採用更嚴格的環境評估標準，並將所需執行之預算額度改提撥於因應地方基礎建設之用，以不同的思維來促進東部區域發展。

根據前述政策倡導聯盟行動者及其信仰以及聯盟菁英信仰結構分析可以得知，本研究個案的政策行動者概念已跨越傳統實證論觀點，而更爲著重於國家與社會的行動者所形成的策略互動關係以及其對於決策過程之影響（Sabatier and Jenkins-Smith, 1999: 117-166）。除非原有的系統治理聯盟因爲外在動態事件的發生而被取而代之，例如：未來二〇〇八年的總統選舉和二〇〇九年的縣長選舉結果，或者是二〇〇六年元月上任的行政院長蘇貞昌有特定的政策傾向，否則在政策倡導聯盟架構內的政策核心信仰還是會相當穩定，而且倡導聯盟也有可能在策略互動過程中，在其工具性的政策信仰層次上做出讓步，以確保主要政策目標之達成（魯炳炎，2004）。

然而，在其政策核心部分歷經前述所言之三個時期可以發現，兩個聯盟在不同時期都針對可以運用之政策次級系統以及各項有利資源，以達到聯盟所欲追求的核心價值。例如在環保及人文生態保護所聚集的強大輿論壓迫下，促使政策次級系統以及造成興建蘇花高聯盟產生政策信仰的改變，致使當時的行政院長游錫堃於二〇〇三年十二月十一日宣佈蘇花高緩

臺灣大學學術期刊資料庫

建的重大決策發生，政策次級系統的最後決策影響到該政策的走向。

綜觀上述個案之分析，可驗證本文第三個研究命題確實得以成立：「政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張」。由政策菁英信仰的角度來看，筆者發現在深層核心方面，在兩個聯盟對立爭執不斷的情況下，並未見到雙方成員的深層核心信仰有任何動搖的情況發生。因此，雖然行政院政策管控協調會報在二〇〇五年六月提出新十大建設檢討修正案，蘇花高等五項計畫緩辦，但是對於蘇花高興建與否，十餘年來兩聯盟所建立的價值信念，因爲對立、衝突、折衝反而更爲堅定，只是在政策變遷的過程中，不同聯盟內部的行動者透過聯盟內和聯盟之間的互動而逐漸修正自己的次級觀點、甚至是政策信仰，從互動調適經驗的累積，去形成新的信仰，而這種相互學習的動態過程，在本個案分析當中所呈現出來的則是聯盟成員學習運用不同的政策論證策略、方式或工具，宣達己方具備說服力與可行性的政策論述。

伍、結　論

本文檢視了蘇花高政策變遷過程中，興建聯盟與環保聯盟之間涉及政策導向學習的產生、政策掮客的出現以及政策菁英信仰之轉變等等，用以驗證三項命題，分別是：第一，透過學者專家介入所產生之政策導向學習，經過社會輿論的發酵，對於政策目標之達成並無有效助益。第二，在贊成與反對聯盟激烈競逐之情勢下，政策掮客的出現並無助於政策議題之解決。第三，政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張。個案分析結果顯示，前兩個研究命題並未能得到確切的證實，從而未能成立，而後者則在分析過程中被檢驗出此種現象的確存在於本個案發展過程。

如同 Ellison (1998: 13) 所指出，政策變遷發生的原因有兩種，第一，政策次級系統之外的系統變遷，新的治理團隊因爲勝選而崛起、社會經濟情勢或技術的改變、來自其他次級系統的政策決策及影響等；第二，政策倡導聯盟會修正其信仰與行爲以資回應政策次級系統之內的行動者。前述

臺灣大學學術期刊資料庫

Ellison 所指出政策變遷發生的第一個原因在本研究個案分析雖然得到驗證，然而由於政策菁英之規範性深層核心信仰並不會因爲重大事件之影響而改變，但其政策信仰則有可能因而改弦更張（研究命題三）得到印證，本研究個案的分析結果出現背離 Ellison 所指出政策變遷發生原因之情勢。然而，做爲質性研究的個案分析，倡導聯盟架構理論之採用生動的豐富了本研究的觀察角度，也提供了政策導向學習、政策掮客、以及政策菁英信仰結構的不同層面，呈現出蘇花高這項交通部重大交通建設政策特殊的政策變遷之地方情境系絡。

本文以上研究發現仍有其在類推性方面的限制，首先，儘管西方的倡導聯盟架構理論和政策變遷發生原因能夠適用於本文蘇花高的個案分析，本文三項研究命題仍有待後續研究者以不同政策領域的本土個案進行檢驗。其次，政策掮客爲何出現、如何出現，以及其與中央政策次級系統、乃至於不同的倡導聯盟之間的互動與說服過程，仍有待實證研究的資料加以佐證，不同的個案可能展現出不同過程之型態，這也會影響到本文研究發現之類推性。

參考書目

一、中文部分

丘昌泰，2000，《公共政策－基礎篇》，台北：巨流圖書。

李允傑、丘昌泰，2003，《政策執行與評估》，台北：元照出版。

何國豐，2005，〈政院將從九十六年起斥資六百億推動東台灣領航計畫：蘇花高建案　被認爲遭取代〉，更生日報，12/30，第 2 版（花蓮要聞版）。

更生日報社論，2006，〈蘇花高的命運只怕夜長夢多〉，更生日報，1/17，第 2 版（花蓮要聞版）。

吳　定，2003a，《公共政策辭典》，台北：五南圖書。

吳　定，2003b，《政策管理》，台北：聯經出版社。

林茂耀，2004，〈微弱而有力的聲音－花蓮的環境運動與環保團體〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

《東海岸評論》，197：46-50。

洪淑宜，2000，《我國交通建設決策過程之研究－台北捷運系統（木柵線）及台灣高速鐵路之個案分析》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文。

許哲耘、郭凱杰，2006，〈中央總預算三讀　刪幅約 2.3%〉，更生日報，01/13，第 1 版（要聞版）。

孫　煒，2002，〈政策次級系統與政策典範－政策變遷之模型建構〉，《公共政策與教育規劃》，台北：翰蘆圖書。

陳向明，2002，《社會科學質的研究》，台北：五南圖書。

陳恆鈞，2002，《治理互賴與政策執行》，台北：商鼎文化。

張永明，2005，《我國重大交通建設決策過程之研究：以國道五號蘇花段高速公路爲例》，台北：國立東華大學公共行研究所碩士論文。

張岱屏，2003，〈迢迢後山路〉，《東海岸評論》，182：24-28。

莊文忠，2003，《政策變遷之研究－停建核四政策個案分析》，台北:國立政治大學公共行政研究所博士論文。

魯炳炎，2004，「我國自由貿易港區政策執行之研究：政策倡導聯盟之應用」，「 2004 年台灣政治學會年會暨關鍵年代與多元政治學術研討會」論文（12 月 19 日），高雄：義守大學公共政策與管理學系。

魯炳炎、張永明，2005，〈國道五號蘇花高速公路政策倡導聯盟架構之研究〉，「2005 年台灣政治學會年會暨台灣民主的挑戰與前景學術研討會」論文（12 月 11 日），台北：國立政治大學公共行政學系。

遠見雜誌，2004 年，〈謝深山：高門檻興建蘇花高〉，213 期（三月號）：234-236。

二、英文部分

Crandall, R. and L. Lave, eds. 1981. *The Scientific Basis of Health and Safety Regulation*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

臺灣大學學術期刊資料庫

Dolan, C. J. 2003. *Policy Studies Journal*, courtesy by http://www.questia.com. 2005/09/08.

Eisner, M. A. 1993. *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ellison, B. A. 1998. "The Advocacy Coalition Framework and Implementation of the Endangered Species Act: A Case Study in Western Water Politics." *Policy Studies Journal* 26(1): 11-30.

Goggin, M.L., A. O'M. Bowman, J.P. Lester, and L.J. Jr. O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation.* Glenview, ILL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.

Hall, P. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25: 275-296.

Heclo, H. 1978. "Issue Networks in the Executive Establishment." In *The New American Political System*, ed. A. King. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 87-124.

Hogwood, Brian, and B. Guy Peters. 1983. *Policy Dynamics.* New York: St. Martin's.

Jenkins, J. C. 1987. "Nonprofit Organization and Policy Advocacy." In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. W. Powell. New Haven: Yale University Press, 296-318.

Jenkins-Smith, Hank C. and Paul A. Sabatier. 1993. "The Study of Public Policy Processes", In *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* eds. P. A. Sabatier, and H. C.Jenkins-Smith. Boulder, CO: Westview Press, 1-9.

Jordan, A. G. and Richardson, J. J. 1983. "Policy Communities: British and European Style." *Policy Studies Journal* 11: 603-615.

Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Harper Collins Publishers.

Litfin, K. T. 2000. "Advocacy Coalitions along the Domestic-Foreign

臺灣大學學術期刊資料庫

Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy." *Policy Studies Journal* 28(1): 236-252.

Majone, G. 1980. "Policies as Theories." *Omega* 8: 151-162.

Mazur, A. 1981. *The Dynamics of Technical Controversy*. Washington, D.C.: Communications Press.

Muller, P. 1995. "Les Politiques Publiques Comme Construction d'un Rapport au Monde." In *La Construction du sens dans les Politiquse Publiques*, eds. A. Faure, G. Pollet, and P. Warin. Paris: L'Hamattan, 1179-1532.

Nelson, B. 1984. *Making an Issue of Child Abuse*. Chicago: University of Chicago Press.

Peffley, M. and Hurwitz, J. 1985. "A Hierarchical Model of Attitude Constraint." *American Journal of Political Science* 29: 871-890.

Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. 1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California.

Sabatier, P. A. 1978. "The Acquisition and Utilization of Technical Information by Administrative Agencies." *Administrative Science Quarterly* 23: 383-411.

Sabatier, P. A. 1987. "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8(June): 649-692.

Sabatier, P. A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Science* 21: 129-168.

Sabatier, P. A. 1998. "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe." *Journal of European Public Policy* 5: 98-130.

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C., eds. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In *Theories of the Policy Process*, ed.

臺灣大學學術期刊資料庫

Paul A. Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 117-166.

Sato, H. 1999. “The Advocacy Coalition Framework and the Public Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan.” *Policy Studies Journal* 27: 28-48.

Zafonte, M. and Sabatier, P. A. 2004. “Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989.” *Policy Studies Journal* 32: 75-107.

臺灣大學學術期刊資料庫

A Study on the Framework of Policy Advocacy Coalition:

The Case of Su Hwa Highway

*Bing-Yan Lu** & *Yungming Chang***

Abstract

Based on the policy context of Su Hwa Highway in Hualien County, this article explores three propositions by applying the Advocacy Coalition Framework. The first proposition is that the involvement of academics and experts, based on public opinion, is not beneficial to the achievement of policy goals. Secondly, the appearance of policy brokers is not helpful to the solution of public issues when different coalitions compete for diverse policy goals. Thirdly, pivotal events do not change the normative core beliefs of policy elites, whereas their policy belief might be influenced and changed. This research indicates that the first two propositions are not sustainable, while the third one is.

Keywords: Advocacy Coalition Framework, Policy-Oriented Learning, Policy Broker, Policy Sub-System, Su Hwa Highway

* Assistant Professor of the Institute of Public Administration of the National Dong Hwa University. E-mail: bylu@mail.ndhu.edu.tw.

**MPA, Institute of Public Administration of the National Dong Hwa University. E-mail: yytower@ms36.hinet.net.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫