

政策遲延

林水波^{*}

《摘要》

政策遲延是政治體系時常發生的現象，但一直並非學術研究的題材。本文基於這項確實存在的研究落差，首先以人類為何拖延所建立的公式，推導出政治體系的職司者，何以在政策形成或發展的旅程上出現遲延的成因，藉以警醒決策者的關注，得能適時適刻地作出決策，對應迫切需要處理的問題。其次，一方面深究政策遲延時，政治體系所要承擔的代價，以催促主事者要把握時機，減輕代價的承受；另一方面探索在政策遲延之後，主事者如若有效運用多出的時間，或可創造出更多的機遇或效驗。

[關鍵詞]：政策遲延、政策效益、政策代價、密度遲延、時間管理

邀稿論文。

* 台大政治系教授。

壹、前言

由於相關決策者對其所面對的內外環境，未能適時而準確地偵測出變化的情勢，以及其對政經社科的影響，進而事先預擬對應之策，以減少全球金融風暴的衝擊，俾讓世界秩序早日重回正軌，人們及由其組成的政治體系得能在較為確定的情境，與在壓力較低的氛圍下，有效轉化投入並輸出方案或制度，以運營出受人肯定的績效，鞏固治理的正當性。換言之，治理永續的前提，主事者必須以對應時趨的設計，化解困境及解決問題，並且無法維持舊有的作為，而要對傳統的政策行動進行大幅轉型，不能有時機的遲延、動作的遲緩、過時習性的保持（Ehrenfeld, 2008）。職是之故，政治體系一旦出現政策遲延的現象，其可能要擔負沉重的負擔，以致於一位美國的有識者 D. F. Kettl（2009）在新政府尚未組成前就描繪下任政府的緊要作為，不得遲延地要找出制度失靈之處及對症下藥。

然而，在時機尚未成熟、情勢發展猶未明朗、政策效應不易合理預測，以及互動對象信任形象仍未建立之際，貿然推出新的政策，抱著嘗試錯誤的取向為之，極可能因決策者思之未深、慮之未遠，發展情節的變化，未料到或模擬的事件竟然出現，執行階段參與者演出不同的執行遊戲（Bardach, 1997），凡此類皆會對政治體系造成毀損正當性的影響，進而延緩續階政策行動的腳步，形成惡性的行動循環。是以，政策的太早推出，並不見得可先蒙其利，反而要受時機未熟之害。因之，在情況不確定性不低時，過往政策主體互動不順利之際，政策的未來影響不但深遠而且不易逆轉下，策略性的政策遲延，也有一些正面的效應，不得為承擔政策管理工程者所忽視，並加以妥適地運用。

台灣在第二次政黨輪替之後，主政者鑑於過去八年兩岸政策的遲延，而急於推出多元不同的經貿政策，一則和緩兩岸不穩定的因素，減少資源浪費在外交戰上；二則藉機藉勢擺脫台灣的經濟孤立，經由兩岸的優勢互補，促進經濟的成長；三則防止台灣在亞太區域經濟正在形成之歷史時刻，失去參與的戰略機遇，致使台灣的經貿版圖受到發展的侷限。不過，這種相當激進的政策作為，由於思慮及政策內容的安排恐或有不全之處，甚至並未妥適地透視政策可能帶來的不良後遺症，對台灣的政治主體性也可能滋生逐步毀損的衝擊。正如 P. M. Senge（2006）在「第五項修

練」一書所言及的：「正當主事者在處置遲延的相關問題時，具侵略性的行為經常產出正好與冀欲結果相反的結局；其非但未能快速成就行動的目標，反而因倉促而導致系統的不穩定和向不同方向的游移。」是以，政策積極或不再遲延，亦有某種程度的風險，非能盡如決策者的盤算，完全成就冀欲的想像。

由上觀之，政策遲延不只是產生單面的正或負效應，有時在遲延一段時間後，主事者因資訊的增加，可資選擇方案的擴廣，而設計出較能永續發展的配套方案，獲致更高的政策成就。有時因為時機的流失，機遇的不及把握而為政治體系帶來沉重的政經負擔。因之，遲延的效益與代價乃成為本文所要探勘的兩大主軸；而究竟那些原因造成遲延的現象，更是一個值得深刻探究的首要課題，以有助於職司決策者做好時機管理，拿捏較佳時刻，推出政治體系維持、調適、開拓與成長的政策。

貳、成因探索

主持政治體系運轉的人，何以會滋生政策遲延的現象，而未能採取適時的對策，反應體系環境所出現的變化，進而衍生待理的問題情境。箇中的原因或許相當複雜，但此處要根據加拿大學者 P. Steel (2007) 的研究，說明人為何拖延的公式：

效用 = $\frac{\text{成功的期望} \times \text{完成的價值}}{\text{工作的立即性} \times \text{個人對拖延的敏感度}}$ ，做為推論延伸的依據，進而探索出政治

體系政策遲延的原因。

一、**政治效用不明顯**：決策者在推出政策時，政治動機可能是主導整個政策運營的過程，如若政策本身對於政治版圖的擴廣，政治穩定的助益，政治的永續發展並沒有多大的貢獻，則推動的激勵誘因恐就不強。尤有甚者，主事者如強行推出，重大政治反彈就會引發，而傷及自身的正當性維護，每會有裹足不前的舉措。

何況，動機論證本是行銷政策的重要工具，蓋一項政策的推出，有時主事者全神貫注於證明：政策的意圖、目標與價值，其是怎樣可以被接受、採納及推動，而且又有不少重要的團體，誠願支持及參與該項政策的推廣 (Dunn, 2008)。不過，政策的價值或目標，完全未能符應主事者的盤算，推遲的機率就不低了。

二、**成功期望不高**：政策推出並付諸執行後，如原本的期望，並未開啓實現的機會窗，主事者恐就有政策退卻的動機，不希望投入失靈陰影甚濃的政策作為。如

此，爲了快速復甦經濟景氣，協助企業體的正常營運，減少失業的人口，各國政府本來快速降低利率，但經過一段的時間觀察及種種事態的演展，這項政策工具業已無法展現原本寄望的脫困目標，反而因利率的一再降低，危及另一批人口的生存空間，各國政府乃逐步放棄了這項政策思維。蓋金融風暴所生的經濟問題幅度，已非利率調低這項小規模的工具所能診治，非另尋他途，備足資源規模無以竟其功。然而，受到利率調降影響的人，如又形成政府必須照顧的標的人口，則形成另一類荆棘難理的問題。

三、完成價值不堪：政策最終的產出，再由產出轉換成的結果，非常不堪想像，根本無法讓利害關係人忍受，決策者的接受。比如，台灣如果承認大陸學歷，抑或引進大陸學生，其對台灣所產生的排擠效應，以及所增加的就業壓力，主政者可能要事先擬斷清楚，以及備妥權變的因應措施，再以漸進或點滴增進的方式進展之，方不致產生過度不堪的負面價值。

再者，主政者在推出重大影響代間正義的政策時，不能存有「注意赤字」（attention deficit）的事情發生，完全忽略政策所可能帶來的不良後遺症，要由後代子孫承擔當代人的享受而衍生的代價，甚至形成受傷公民症候群（battered citizen syndrome），不敢進行「造人」的工程，進而影響國家能力的形塑（Bovard, 2005）。

四、邏輯推理不經：有時急驚風的政策行銷者，爲了致使自己青睞的方案，成爲可付諸執行的政策，建構看似成立的因果關係，列舉出政策執行之後可以伴隨而出的目的，但一經合理性的檢定，以及論證的評估後，就可以發現推理的不切實性，以及論證的無效性或謬誤性，因而不易築造合法化的多數聯盟，遲延了政策的制定。

政策之能得到政治支持，其論述的內容本要符合實務界所行之多年的道理。一旦論述結構出現武斷，亦有詭辯的情勢，有識者要化解反對的行動，不致拖延政策的作成，恐會面臨諸多的障礙，甚至因爲顧及反對過於激烈，而暫時休兵政策對立，等待政治機遇再推出可獲認同的政策。

五、政策時需不明：問題情境如若由於對應政策的真空，而有不易解決的風險，抑或導致慢性化的情勢，決策者當可趁勢加以制定時需的政策。反之，政策任務的立即性、緊要性及迫切性隱而未顯，每會影響決策者推案的動能，當然影響到締結多數聯盟的意願，進而合法化的速度就會緩慢下來。尤有甚者，如果此時又出

現結構完整的政策套案未能設計出來，更會遭受權力、影響力及知名度頗高利害關係人的杯葛，遲延可能是較佳的政策歸宿。

決策者的議程設定，本傾向於先完成立即可見到效應的政策，而拖延較晚勝出成果的方案。振興經濟的消費券發放政策之所以能於那麼短的期程內，搶先其他議題的審議，不致遭到反對黨以議事策略來延宕議案的制定，乃因其時需性、共識性及認同性，而通過政治可行性的檢驗，迅速匯集問題、政策及政治三項流勢，而開啓政策機會窗（Kingdon, 2003）。

六、對手反對不住：一項政策套案的推出，等待執政的政黨爲了向主權者負責，防止資源的不當浪費，從未停止地提出強烈反對的論述，試圖連結政策思維雷同者加入反對的行列，引進主權者的政策參與，裝設公民商議的平台，改變傳統的政策過程（Laforest & Phillips, 2007），當然遲延了政策出現的時間。

政黨間本不斷在進行政策的競爭，並以政策來實現政治契約的方式，進行治理正當性的管理。是以，政策的合理性要站得住腳，避免受到競爭對手的攻伐，主權者的質疑，標的對象的不認同，而延宕政策的再設計，衝突因子的化解，價值共識的形塑，以致無法以政策明顯的績效來擴張政治支持度，並推出不同的政策對應有異的問題。

七、民意推波不力：政策之能迅速進入政府採取決定的議程，除了問題已到解決的臨界點，對應的方案不僅在技術上可行，所要追求的價值也受到接受外（Kingdon, 2003），當時民意的交集，大力鼓吹相關當局立即制定政策，以攻克人民無法堪受的問題情境，盡到回應性政府的公民要求。不過，政府雖已不斷關切問題情境已生的缺口，亦積極構思攻擊問題單門的套案，但因人民基於各項政經社科技的考量，以及政策的社會衝擊，一直未能展示政治支持，主事者有時會延緩政策形成的腳步，待一段時間的馴服過程（taming time）（Mancini, 2003），等輿論支持的氛圍興起之後，政策就水到渠成了。

決策者爲了讓時機站在推動政策的這一邊，不時進行社會行銷，論述政府採取政策行動的本質及妥當性，試圖改變公民對政策目標的態度（Birkland, 2007）。是以，一個當責的政府，一定要克服時間的障礙，使其走向支持政策抉擇的這一邊，決定做對的事情，不致因時機的過度遷延，而將機遇任令流失。

八、時境配合不穀：政策並非在真空管內推展，不受任何內外環境的影響，

得由決策者隨時隨勢而定。於是，主政者擬推出政策時，由於對時境的敏感度不夠銳利，未能體悟出時境猶未演化到支撐政策運轉的階段，尙停留在不利於推案的時空環境。在這種情況下，基於信守民主價值的追求，只能再等待時機，蒐集更多的資訊，應用具體的證據及事例，證明機遇業已出現，如再任令磋跎，就會錯失推策的機遇（Nutley, Walter & Davies, 2007）。

政治體系爲了捉住時境的演化，讓推出的政策不僅感知到時間推移的配合，更領會到環境的鑲嵌，乃要設有周全的偵測機制，以常設的組織，配置足夠的資源，應用各種網絡，蒐集到可用資訊，以掌控時空環境的變化，推出得其支撐的政策方案，減免因遲延而產生不小的政策缺口（Hood & Margetts, 2007）。

九、政策研議不短：由於當前所要解決的政策問題，向皆是結構至爲不良的情形，問題的成因不但至爲多元，牽涉到利害關係人的層次亦多元，擬斷方案的政經社科技衝擊也無法於一時之間測得準，於是在研擬的階段，恐就花了不少時間。及至政策有了大樣，還要磨合不同的政治勢力，得其政治支持，再推到決定的議程，遲延必是要經過的歷程。

台灣在公民投票制度的研擬上，就歷經漫長的歷程，直到安排出不致影響間接民主的常態運轉，才推到合法化的過程。只是，當今慢工出爐的公投制度，受到過度的扭曲，使其失去制衡間接民主的功能。蓋限制的條項過嚴，不易通過各階段所需的門檻。

十、支撐資源不備：政策的研擬及執行，政治體系均需要投入龐大的政經資源，何況不同政策之間又具資源競爭的態勢，而且注意力又有赤字之嫌，難免在政策的推出上，無法同時兼顧到不同利害關係人的需求，當然有些政策的推出就會延宕下來。

在資源餘裕不足的境況下，主事者就要安排政策制定的優先順序，提出如斯安排的理由，取得利害關係人的諒解，消除他或她對遷延的疑慮。尤其甚者，職司者要以重要性及緊要性來訂定議題的輕重緩急，並按排序加以妥當地推展。台灣在兩岸政策的推展，由於攸關權力範圍的延伸或收縮，甚或政治風險的潛伏，所以要有優先順序的擬定，讓談判諮商的議題排成一列，循序推出共生的協議，徹底厲行協力治理的事宜，以免不當拖延，成爲盜用時間的兇手，甚至出現規制缺口，無法有效範圍合理的互動行爲。

十不的出現，同時或各自尋找時機的出口，均會影響到政策遲延的情勢。一方面讓政治體系因時間的不能即時馴服，而讓問題的解決延後，引發利害關係人的政策不滿，並構築強大壓力，以要求體系加速處理；另一方面，體系或可應用遲延的時間，加深、加速對問題、政策及政治三項流勢的匯聚，致使政策的推出找到成就的時機。換言之，作決策者一定要有馴服時間的觀念，排除盜用時間的元兇，安排平順的平台，讓政策順時順勢出現。

政治體系之間的政策互動過程，深受過往互動經驗的影響，如雙方未能以不同的視框來重新詮釋或應變，極可能落入歷史的陷阱，而無法推出適應時境已大幅轉型的時代，是以針對不同的時間，推出差別的政策，並進行優質的政策管理，方是當責政府所要為之的課題。不過，時間的拿捏、時機的掌握，以及機遇的捉住，就在考驗主政者的政策能力及時間管理能力（Painter & Pierre, 2005; Pollitt, 2008）。

參、代價分析

在當今以時間為導向的競爭時代裡，每一個政治體系為了擴張自身的政治生存空間，不斷地以產出適時政策的方式來對應問題的出現。換言之，其類皆以減少系統的遲延來增進系統績效的產出，捉住最具關鍵地位的槓桿所在；尤有甚者，有的政治體系不斷在問題的建構、目標的設定、工具的連結、執行的落實及評估的學習上，盡可能做好時間管理，不致讓競爭劣勢有縫可生。是以，遲延的減少乃是今日政治體系的重大政策使命。至於，政策遲延的代價，或可由六個向度加以剖析之。

一、惡化問題情境：問題情境的出現，每有一段不短的醞釀期間，主事者如未能以劍及履及的政策行動加以克服，每會不斷加以惡化，不但在影響層面上的擴大，而且波及到更多的標的對象，甚至因為問題之間均有連結的關係，導致其他問題的嚴重性。

全球金融風暴所滋生的各項經濟問題，已成為問題系統，但因各國的問題敏感度不夠，更不識問題所牽涉的面向是那麼廣泛，於是推出的解決工具，有的在時間上落後，有的在規模上太小，甚至無法明確認定出波及的標的團體，所以到目前為止，問題情境依然存在，失業的人口不斷增加，連帶滋生社會問題。由是觀之，主事者如能在問題剛萌芽之際，相關問題尚未連結之時，就以足夠規模的政策工具加

以診治，或可建立問題蔓延的防火牆。

二、回應民需不及：在講究回應型政府的時代，政府適時回應民需乃是當責的任務。不過，任何制度的障礙，妨礙對應策略的產出，進而延宕對問題的處置，而使不少的利害關係人對政治體系滋生不滿，而流失不少的正當性。

大凡政策操持落後的政治體系，由於未能為深具影響力的利害關係人找到他們想望的利基，很可能在大選中改投其他政黨，而促使政黨的輪替。台灣第二次政黨輪替，部分原因或可歸諸於兩岸政策的遲滯不前，讓不少的台商進行政黨的重組，並期待新政府得能加快政策步伐，彌補政策落後所生的競爭力滑落問題。再者，直接民主或商議民主的早日健全，或可制衡間接民主的流弊，但因上該二者的機制還在起步階段，何況達及無執行障礙空間，還有不短的距離，導致間接民主的運行，猶處在備受批判的尷尬。

三、面對密度遲延：密度遲延（density delay）是組織生態學上的一項重要概念，意即較晚成立的組織，其在爭取生存空間上備受限制，一來受到現存組織的挑戰及壓迫；二來關係資本尚待築造，以裝備較為強大的組織人力資本；三來在有限資源的制約下，組織有效運轉所需的資源，在自身組織的正當性不夠鞏固之際，每易遭受到排擠；四來原已存在的組織已佔住一部分的利基，新組織所能拓展的空間就有緊縮之虞；五來在爭取正當性的階段，由於要與其他組織爭鋒，所以會遇到嚴酷的考驗，稍一閃失就有淪亡之險（Carroll & Hannan, 1990）。

台灣對大陸經貿政策的開放，何以有些人認為那麼迫切緊要，乃因全世界的主要國家，均想在中國佔住一定的立基。而在各國均已快速部署之際，台灣的大企業深恐政府如一再政策遲延，就會失去任何優勢，不易在大陸開拓企業的根基。是以，第二次政黨輪替之後，鑑於舊政府的政策業已因時空的轉變而不符時宜，乃強烈主張政策變革，進而提出符應自身政治意識形態的政策主張，以滿足協力爭取到政權的利害關係人（Rose & Davies, 1994）。這是兩岸新政策發展的由來，並因政黨對變遷的認同有所差異，乃推出比主張維持現狀政黨更多的政策調整。

四、流失政治支持：執政黨為了延續執政的利基，無時無刻不在進行正當性的管理工程，而以政策的推出，經由轉化的過程，勝出可觀的政策績效，以滿足主權者的欲求，鞏固及擴大政治支持的版圖，一來吸引蝴蝶選民的來歸，抑或轉換成政治中立的選民；二來增強忠誠選民的信任度。不過，主政者如若得不到他黨的政治

奧援，自己的政治實力又無法通過必要的政策，更無法引進民意對政黨的說服，於是就有不少待推的政策，一直停留在政治言談的階段，始終未能據以轉化成具體的績效，讓主權者感受到政府的努力與用心。

民進黨主政時代，由於是非常態的少數政府，在政策的發動上欠缺所有權，完全受制於等待執政政黨的意向，乃造成諸多的立法僵局（Binder, 2003），致讓時需性的政策缺口擴大，引發不少的支持者流失。尤有甚者，民進黨在兩岸政策上出現不敢承擔風險的情形，於是缺乏彈性，完全受制於自身意識形態所拘，無法推出對應台商這群利害關係人需求的政策興革，做不好治理正當性的管理，乃在大選上失去締結多數聯盟的機會。

五、排擠衡酌時間：姑不論基於那些因素的作梗，遲延下來的未定政策，必須另尋時間再加以思維、對話、商議及決定，以填補政策缺口，用以化解問題情境持續困擾標的對象的窘境。不過，這樣一來，原本要解決的問題，要作成的決策，也需要時間來周全處理，於是就滋生時間排擠的效應。嚴重的話，可能因細思時間的不足，未能射準問題的核心面向，反而導致雙重的或多元的政策失靈。這正驗證出：遲延是時間之賊的道理。

一個負責任的政府，雖可能擁有不夠的時間來反應時下所發生的一切問題，但還是要運用有限的時間來處理周遭的問題，選民絕對沒有委付拖延的權利。是以，平日要組構敏銳的智囊團，事先預擬各項處置方案，待問題出現之刻，再依境、依況調適，適時對應與化解。尤有甚者，決策者更不能孤立自己，而致無法由他人的見解中，更清楚地認清問題形成的原委，戈旬環節的所在，務必透由觀點的交流，理出較具全局性的因應套案。

六、考驗擬定方案：決策者根據時境演化而擬定的解決方案，但因出現前述遲延的因素，導致不能完成終極的決定。如若因另外緊急問題的出現，相關決策者又轉移注意的焦點，待一段時間的經過，才有機會再回到懸而未決的問題思考，但原本列為可接受的方案，因各項結構的變化，可能失去鑲嵌的條件，而要另起爐灶重新抽絲剝繭理出較為對應的方案，恐要再進入另一回合的政策攻防，增加有限時間資源的浪費。

政策遲延的代價並不算低，決策者恐要設定處置問題的優先順序，杜絕拖延盜取時間的因素，並學習設定預期的期限，務使職司者聚焦政策制定的工程，隨時化

解政策達及終點的障礙。是以，相關職司要做好時間管理的作為，不讓時間花費在細節或邊緣問題的爭論，而要集中思索探究核心問題的化解，合理方案的配套安排。

時機的把握本是處置問題的原則，決策一旦失去策略機遇期，政治信用可能受到崩損，問題也可能更加惡化，失去最佳處理期，引發利害關係人的政策不滿，進而逐步流失治理正當性的根基，出現更多的蝴蝶選民，減少忠誠選民的額數，致至政權的再轉移。

密度遲延是大企業關注的重大問題，台灣資金被磁吸的現象亦為人民重視的隱憂。主政者更要洞穿大陸商業利基的飽和情勢，是以這三類的利害關係人，有必要進行互動治理，相互諮商、彼此提出主張、從事共同生產及集體為較理想的將來作出政策的合理走向，平衡兼顧各方利益，並持彈性的作為，隨大陸這個行動場域（action arena）的變化，而調整政策的安排（Denters, Van Heffen, Huisman & Klok, 2003）。尤有甚者，政策精英在關照情勢產生巨幅演化之際，適時提出支撐政策變革的觀念，導引對應內外對環境變遷的政策更調（Genieys & Smyrl, 2008）。

肆、效益認定

政策遲延或許對有些人產生明顯而立即的代價，但對另外的利害關係人而言，也因遲延所多出的時間，做有效的使用，而製造出更多的機遇或效應，但賴於主宰使用時間者，如何對之妥當的管理。至於，政策遲延究竟蘊存那些效益，現在就來推理一番。

一、**認清問題情境**：對可能潛存政經風險的政策，如不那麼快速作成最終的決定，恐有更多時間瞭解：問題形成的原委；所牽涉到的標的對象，其正面對的困境為何，期待決策者提供那些助益；與其他那些問題相互連結，逐步構成問題系統，若不立即加以處置，將需要龐大資源的投入，才能緩和問題的惡化；問題出現的關鍵，是否並非現行政策的不足，而是執行脫軌所引發，只要強化執行的績效，講究執行的策略，就可加以治療；政策績效的產生，主政者完全處於他賴的狀況，而要由其他執行參與者的積極作為，才能鋪設績效勝出的管道。

台商在中國經營所生的困擾問題，究竟是源自於台灣在相關政策的走勢遲延，

還是因為中國經濟管制政策的調整，致讓經營者獲利的利基窄縮所致，本要有理據加以釐清，絕不能完全依靠決策者本身的直覺，台商自身的自述，才能抉擇出有效因應的對策，不再虛擲有限而稀少的資源。這項問題的充分認定，也不能只憑專家，還要參考常民的實際經驗知識，才會理出較為中肯的問題建構。

二、認定政策後果：有些政策的推展，主事者不能只做正面的行銷，而忽略產生後遺症的基因，才有助於良策的選擇。正當政策形成的過程，有些利害關係人恐懷疑政策內容的安排，會產生對公共價值的侵害，而扮演政策煞車的角色，致使議論中的政策陷於類如籠鳥檻猿的情形，滋生政策遲延的結局，未能進入執行轉化並等待成果的階段。不過，這項遲延的情形，或可供關心政策者深入認定，其是否會產生嚴重的後遺症，進而再加設計，以防止它的發生。

財產來源不明罪雖列為立法院第七屆第二會期優先審議的法案，但因政治因素而受阻，而有延宕的情勢。不過，這項反映政治焦點事件而受關注的法案，由於時間緊迫又研議未深，未能指出其對人權的侵害。蓋這項罪罰除了違反無罪推定原則外，本條款也侵害被告的緘默權，更減輕檢察官的舉證責任，此類皆違反刑事訴訟法的規定，甚至憲法的人權基本原則（吳景欽，2009）。是以，趁這法案的通過猶有空檔時，細加研究思索再決定方是立法正途。這項立法已將範圍限縮，而於第三會期通過。

三、方案調研更周：由於時間壓力的降低，問題情境的建構有了較充裕的時間，可以創設對話平台聚集相關的利害關係人進行描繪、分析及解剖問題的本質，爬梳核心的問題層面，進而針對層面的解決，調研對應的方案，或者由需求面搜羅對策，或者由供給面想盡辦法，或者可由勞、資、政三方的角色扮演與行動的整合，致使問題得到充分的破解，導引政策的中心思維，才有機會取得了它的各項工具。換言之，政策問題的解決，有時需要合適時間的配合，才能達到「爬羅剔抉」的境界，即政策主事者在協力者的配合下，對於方案的搜羅至為廣博，並在選擇上極為精純，不會加掛一些浪費有限資源的「政策拖油瓶」。

職司者在調研方案時，最為人忌諱或擔憂者，就是對單一方案的偏好，並不竭盡心智鑽研所有可能的方案，以及互補方案的匯聚與搭配。蓋「條條道路通羅馬，人人有路到長安」的理念，如未深入到主事者的心智架構裡，要有多元學習的衝勁，就不太容易。解決台灣的經濟衰退問題，不可過於倚賴單獨與一個國家的經濟

互動，在面對全球化之際，更應以全世界的國家做為市場的範圍，不可獨沽一味，以免承擔過度的政經風險，將台灣轉型成依賴國家，流失自主裁量的空間。

四、避免推理扭曲：政策的抉擇可能受到一些隱性力量的影響，而非相對理性應用的結果。蓋決策者每有一些政治期許，希望推出的政策得能彌補已失去的正當性基礎；也有因個人情緒而深度影響其所要的標的；更有一些社會規範制約政策出爐的時間，而不太計及政策本身，對代間正義的衝擊；甚至受到一些看不到，但似乎不合邏輯的力量所牽引，致使他或她的推理能力受到扭曲，而選擇一項妥當性受到挑戰的政策（Ariely, 2008）。

政策之能通過合理性的檢定及說服能力的考驗，總要有一定時間的支撐，賦予決策者及相關利害關係人一段合理時間的衡酌，會有一定的效應回饋。反之，決策者如在時間壓力下要推出政策，難免有思慮不周或錯誤選擇之虞，而連帶滋生一些沉重負擔的後遺症。何況，政策是在人類日常生活中運行，其知識的基礎，不只限於專業知識，更有賴於經驗知識的配合，而在尋求兩類知識的整合，時間因素的支持諒不可免，所以為了擺脫不太理性的預測，延長規劃的時間幅度，本是合乎常理的作為。

五、創造未來所繫：為了創造較為理想、符合人們冀望的未來，吾人需要一整套的措施，而這一套措施至需時間來從事必要而充分的作為：預期內外環境變遷、避免預測謬誤、規避陳腐老套和傳統思維、發抒遠見、建構政策情節及推展策略性規劃。是以，允准主事者更多的時間本至為常態之事（Godet, 2006）。

尤有甚者，政策的研擬本要懷有較為廣度的願景，首先進行前瞻性的思維，才能期待經由集體的力量動員，並由行動落實策略的意志，以實現決策者及利害關係人的政策想望，這正是希臘金三角所代表的意義（參見圖 1）。然而，上該三者：預營、動員及行動，本非一時間所能成就，每要經歷參與者的建設性互動，才能找到指引目標的行動，發現邁向行動的深謀遠慮。而這樣創造的未來旅程，先要有時間作為前提，用以探究：由誰承擔政策的運籌帷幄，試圖成就那些寄望的願景，運用那些政策工具實現願景，何以政策工具得能發揮實現願景的效用，可能衍生那些後遺症及事先預防之策。

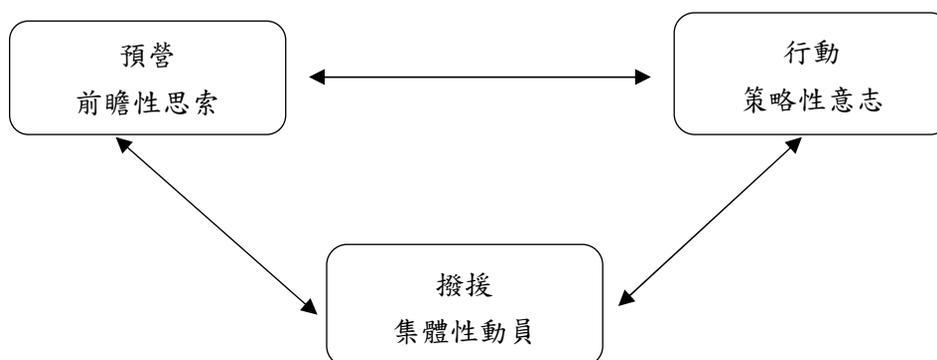


圖 1 希臘金三角

資料來源：Godet（2006: 17）。

在政策的成就需要時間的前提下，倉促完成合法化的工程，可能對諸多的複雜情結（complex），抑或難題雜症一時無法應用知識來加以消化，得賴時間及智力，並以剝洋蔥的方式一層一層地加以檢視，而建構較為完整的政策措施，全力解決威脅政治體系的問題情境。畢竟，政策生效的條件不只在講求時間，而更要思想、動員及行動三環境之間的密切銜接與連結，是以合理的延宕一段期間，務求可行性、針對性、鑲嵌性、對應性、連結性及準確性的政策套案，可以得到利害關係人的認同。

時間與資訊有機會展現線性關係，蓋在主事者的知識激盪下，或可搜羅到極為廣傳的政策資訊、過往他國、他地推動的經驗或採用的執行工具；創造出來的政策效益，以及因政策伴隨而來的副作用，進而整合出全套的政策措施，選擇至為精純的配套，安排副作用產生的防火牆。是以，吾人或可容忍政策的遲延，以利前述效益的產出。

六、執行情節掌握：政策績效的勝出，執行的轉化工程絕不可忽視，更不能天真地假定：政策本身會自動的執行，就可收獲政策的效果。因之，政策規劃者除了要組合精準的套案，更要擬斷執行階段所可能發生的各項情節，並事先安排機制加以處置。是以，政策的研議若允許更多的時間，或可模擬出各項執行的狀況，以及執行之後所出現的新興問題，進而安排馴服的工具。

決策執行致使政策的生命週期進入另一個階段，主事者所面對的情節，全然與規劃階段所發生的情形完全不同，何況執行者於必要行為完成之後，就已失去對政

策的監控權，全由政策之受益者或被規範者的政策參與行為所牽制。是以，主事者根本不宜倉促推動方案，更不可以只關注或講究規劃的層面，而不予以理會執行可能發生嚴重脫軌的情形。此次發放消費券的政策，雖可以短暫拉升與填補部分原本的需求缺口，但因執行的經驗不足，事先模擬的周延性不夠，射不準可能出現的問題，以及並未嚴謹區隔消費券與現金的本質，因而衍生不少待理的問題。

政策遲延並非只呈現代價的一面，其亦可在職司者及政策利害關係人有效運用，因遲延所衍生的時間，進行先前政策規劃的深刻反省，糾集更多的關注政策人士進行政策對話，從中理出多元趨同的見解，化解原本的政策爭議，預先鋪設有效政策執行的順境，快速勝出回饋主權者的想望，增強治理的正當性。

政策的推出不能即興式，或只講究時間的要求，畢竟其本是未來取向的，多少均會有一定程度的測不準性或不確定性。是以，爲了降低測不準性所可能帶來的危機，在研擬階段多出一點時間，並做好時間管理或可收到：認清問題情境、認定政策後果、方案調研更周、避免推性扭曲、創造未來遠景及掌握執行情節等六大效益。

伍、結論

當代的政治體系面臨一項以時間爲導向的競爭，每要以最快的速度及於最短的時間內提出政策創新，才有機會開拓新的生存空間，鞏固現有的政策地盤。不過，時間雖爲影響政策績效的定素之一，但並非是唯一的條件。政策本身的優質，執行者間的協力及保持在正軌上的運轉，更是深繫政策的成敗關鍵，唯有將三者共同加以考量，才不會有注意力的赤字，而致政策功虧一簣。

政治體系本身擁有諸多的特質，極易導致政策遲延的現象，以致所制定的政策未能射中目標，解決干擾利害關係人的問題。不過，如若主事者確認遲延的事實，並利用遲延所衍生出的時間，充分運用於政策規劃的調研，政策執行情節的掌握，疏解多元執行機關所出現的行動複雜性，遲延本會產生積極的效應，吾人實不必過於憂急。歷經前面三度空間的分析，在政策知識領域上或可得到十項啓蒙：

一、**事出必有因**：政策拖延並非完美主義或人本身的懶惰所造成，而是取決於多項原因，單獨影響決策的作成，抑或同時匯聚阻礙政策的進程。不過，這些因素

的作用力，在於人類的想法或動機。或許人類總有傾向先完成立即可得到回饋的抉擇，遲延較晚才出現績效的政策推動。

二、機會會流失：在遲延是時間之賊的前提下，一旦政治體系出現了明顯的拖延，則內外環境所提供的機會，可能因此會流失，無法順時順勢加以妥當運用而失去。是以，體系賴以改進績效的槓桿點，恐要經營減少政策遲延的策略，盡可能做好時間管理，以減輕壓力完成更多的政策作為。

三、時間要管理：每一個政治體系或決策者一天所能擁有的時間是相同的，但所成就的政策成果卻大不相同，可能的問題在於時間管理的不當，不能妥善安排政事的先後緩急，無法處置遲延所生的困境，不會學習預備行動的時限，以知所進展，若有落後就找空檔補上，若有超前則反省作為是否輕率，務必讓政策行動走向按部就班、按圖索驥的境界，不會發生混亂的情勢。

四、遲延有代價：政策的時機稍縱即逝，一度的遲延會使支撐的時境改變；在有協力的對象時，恐因一方的遲延，導致另一方質疑前者的政策誠意，而推遲合作協議的作成，形成必要政策的缺口，問題情境的惡化，標的對象的抨擊，甚至衝擊其他重大決策深謀遠慮的時間，連帶降低其品質，留下可能失靈的基因。

五、密度要關注：大陸經貿政策如在速度過於落後其他國家的腳步，則因大陸市場被先佔，而影響到後到者的利基，畢竟市場有可能飽和，晚到者的空間會受到窄縮，更要受到競爭的嚴酷考驗，這正是密度遲延的現象。因之，擘畫政策者要關注這個現象，應趁空間未飽和之前，搶先佔有一席之地，再按情事徐圖擴展。不過，台灣經濟不能完全寄望於中國，還要多元發展，找尋備妥的替代市場。

六、遲延有效益：時機成熟的政策才會有路徑滲出正面效應，政治體系如在時機尚未成熟之際急於推出政策，極可能碰到欲速則不達的窘境，所以遲延一段時日再推出政策，或可創造更為理想的將來。當然，主事者要以情況設想式的規劃（scenario planning）作為策略管理的工具，細心推究各項情況的演變，沙盤推演可能發生的情節，以及對應情節的措施，再理出一整套的政策措施，攻克所面對的問題情境。

七、證據要引用：在進行情況設想式的規劃時，要以證據作為推演的基礎，不可以主觀認定的判斷主宰整個政策發展的過程。蓋這樣一來，政策立基會非常脆弱，所推想的政策成果，恐只數字遊戲或是自己一廂情願的假定，不堪實際的檢

驗。是以，現今的治理走勢已到循證政策的階段，不得以傳言或杜撰的資料作為決策的基礎，導致政策一出生就要面臨失靈的命運。

八、商議要進行：政策既是未來導向，任何人均無法完全料到準，抑或完全擺脫不理性的預測，所以要邀集利害關係人的商議，透由不同政策視框的交流激盪，達成相互主體性的共識，再推出應對問題情境的對策。這或許會延宕政策作為的時間，但是可能藉著這樣的程序正義過程，增強具實質正義的政策，減少執行階段的抵制，進而縮小政策產出效應的時間。

九、兩刃要留意：時間這個因素，主事要注意其演化，一來防止它未示警的經過，造成政策遲延，耽誤時下問題的解決；二來因應政策遲延所留下的時間，深謀遠慮政策安排，務使後遺症並無缺口可滋衍生。因之，時間本具有雙刃的作用，任憑主事者的運用之道。

十、分享的重要：權力是每個政黨均想爭取，更是利害關係人試圖均霑的標的，如單獨享用，極可能引發政治衝突，抑或政策爭議，遷延政策的作成，而對各方均造成不利的影響。是以，導引民主的深化與鞏固，還是建立權力分享的制度，由其解決政策爭端，俾讓適時政策得以釋出，問題可以極小化（Norris, 2008）。

歸結言之，時間因素在政策形成上有其所在的地位，不論在催促決策者的抉擇腳步，或在提供慎思的機會，均有其扮演的角色。不過，主事者勢必要掌握時間所滋生的情勢，致使危機無由而生，甚或出現轉機。尤有甚者，為了創造充滿遠景的未來，他或她要體悟預營（anticipation）、撥援（appropriation）及行動（action）的深度內涵，安排全套的政策，使其互補解決問題情境。

參考書目

吳景欽（2009年1月30日）。財產來源不明罪立法未過並非壞事。美國台灣時報，台灣論壇版。

Ariely, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. New York: Harper.

Bardach, E. (1997). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Binder, S. A. (2003). *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Birkland, T. A. (2007). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bovard, J. (2005). *Attention Deficit Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carroll, G. R., & M. T. Hannan (1990). Density Delay in the Evolution of Organizational Populations: A Model and Five Empirical Tests. In J. V. Singh (Ed.), *Organizational Evolution: New Directions* (pp. 103-128). Newbury Park: Sage.
- Denters, B., O. Van Heffen, J. Huisman, & P. Klok (Eds.) (2003). *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Saddle River, NY: Prentice Hall.
- Ehrenfeld, J. R. (2008). *Sustainability by Design: A Subversive Strategy for Transforming Our Consumer Culture*. New Haven: Yale University Press.
- Genieys, W., & M. Smyrl (Eds.) (2008). *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*. New York: Palgrave.
- Godet, M. (2006). *Creating Futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. London: Economica.
- Hood, C. C., & H. Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave.
- Kettl, D. F. (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York: W. W. Norton & Co.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Lognman.
- Laforest, R., & S. Phillips (2007). Citizen Engagement: Rewriting the Policy. In M. Orsini & M. Smith (Eds.), *Critical Policy Studies* (pp. 67-90). Vancouver: UBC Press.
- Mancini, M. (2003). *Time Management*. New York: McGraw-Hill.
- Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Nutley, S. M., I. Walter, & H. T. O. Davies (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol, U.K.: Policy Press.
- Painter, M., & J. Pierre (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York: Palgrave.
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management*. New York: Oxford University Press.

Rose, R., & P. L. Davies (1994). *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.

Senge, P. M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Steel, P. (2007). The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure. *Psychological Bulletin*, 133(1): 65-94.

Policy Delay

Shoei-Po Lin^{*}

Abstract

Policy delay is a common phenomenon in the policy making process and it is not a subject matter being studied by policy researchers. This paper attempts to bridge this research gap and motivate policy researchers to pay attention to this issue. Three themes are discussed here: causes, costs and benefits of policy delay. The first discourse is to seek the general causes of policy delay by using the model of human procrastination in order to warn policy makers to address the urgent problem encountered by the political system. The second topic is to give an in-depth analysis of the costs incurred by the political system owing to policy delay. Finally, the paper proposes that policy makers have to use extra time caused by policy delay to come up with better policy solutions.

Keywords: policy delay, policy efficacy, policy cost, density delay, time management

^{*} Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

